

**Karola Wolprecht**

**Machtbegrenzungsmechanismen  
in Internationalen Organisationen –  
am Beispiel der Vereinten Nationen  
und der Welthandelsorganisation**



*Für Florian*



Der Einfluss Internationaler Organisationen reicht angesichts der Herausforderung, für globale Probleme Lösungen zu finden, mittlerweile so weit, dass sich die Frage nach den in ihnen vorhandenen Machtbegrenzungsmechanismen stellt. Doch wie kann die Macht Internationaler Organisationen kontrolliert werden, wenn das aus dem nationalen Verfassungsrecht bekannte Gewaltenteilungsprinzip nicht auf die internationale Ebene übertragen werden kann?

Die Arbeit analysiert die dazu innerhalb der Vereinten Nationen (UNO) und der Welthandelsorganisation (WTO) existierenden formalisierten Mechanismen anhand ihrer Gründungsverträge. Dabei werden drei Kategorien von Machtbegrenzungsmechanismen identifiziert: Kompetenzzuweisungen und -abgrenzungen, organinterne Mechanismen und schließlich Interaktion zwischen den Organen. Die in der Praxis bedeutsamsten Mechanismen stellen zum einen das Vetorecht im UN-Sicherheitsrat sowie der negative Konsens im Streitbeilegungsgremium der WTO dar, die zur Gruppe der organinternen Mechanismen gehören. Zum anderen besteht in der Kontrolle der Streitbeilegungs-Panels der WTO durch den Appellate Body eine wichtige Machtbegrenzung durch Interaktion.

Die Untersuchung dokumentiert das paradoxe Phänomen, dass die Mechanismen zur Begrenzung der Macht in vielen Fällen auch eine machtssteigernde Wirkung haben, indem sie die Effizienz, Akzeptanz und Legitimation der Organisation erhöhen. Die Verfasserin erklärt dies damit, dass das Augenmerk der Gründungsstaaten in der Entstehungsphase auf dem Funktionieren der Organisation als Gegengewicht zu ihren jeweiligen Mitgliedsstaaten lag. Dass Internationale Organisationen in der Zwischenzeit so stark an Einfluss gewonnen haben, dass ihre Macht nunmehr begrenzt werden sollte, ist eine neue Entwicklung, die jedoch in Zukunft deutlich an Bedeutung gewinnen wird.

## Checks and Balances within International Organizations - the examples of the United Nations and the World Trade Organization

In light of the challenge to find answers to global problems, the influence of international organizations nowadays goes so far that the question of existing checks and balances within these organizations arises. But how can power be controlled when the principle of separation of powers originating from national constitutional law cannot be transferred to the international stage?

The purpose of this thesis is to analyze existing formalized internal mechanisms within the United Nations and the World Trade Organization on the basis of their founding treaties. The author identifies three categories of checks and balances: allowing and limiting competencies, mechanisms within the organs and finally interactions between the organs. In practice, the most important mechanisms of these organizations are on the one hand the power of veto within the UN Security Council and the negative consensus within the WTO dispute settlement body, which belong to the category of mechanisms within the organs. In addition, the control of the WTO dispute settlement panels by the Appellate Body is an important form of checks and balances through interaction.

The analysis shows the paradoxical phenomenon, that checks and balances in many cases have the effect of increasing power by augmenting the efficiency, acceptance and legitimacy of the organization. The author explains this by reference to the intentions of the founding states during the developing phase to strengthen these organizations as a counterbalance to their respective member states. It is a new development that international organizations have now increased their influence so much that their power should be limited, but this will become significantly more important in the future.

## **Inhaltsübersicht**

Einleitung.....	1
Erster Teil: Grundlagen.....	9
§ 1 Machtausübung durch Internationale Organisationen .....	9
§ 2 Machtbegrenzung.....	29
Zweiter Teil: Fallstudien.....	71
§ 3 Machtbegrenzungsmechanismen in den Vereinten Nationen.....	71
§ 4 Machtbegrenzungsmechanismen in der WTO .....	175
Schlussfolgerungen .....	246

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Veränderte Wahrnehmung Internationaler Organisationen.....	4
Gegenstand und Eingrenzung der Untersuchung .....	5
Auswahl der Fallstudien .....	7
Erster Teil: Grundlagen .....	9
§ 1 Machtausübung durch Internationale Organisationen .....	9
I. Macht als das Vermögen, das Verhalten Anderer zu lenken.....	9
1. Philosophische und sozialwissenschaftliche Deutungen.....	9
2. Übertragung auf den Kontext dieser Untersuchung.....	14
3. Verhältnis des Machtbegriffs zu Akzeptanz, Legitimation und Effizienz ..	15
II. Quellen und Wirkung der Macht Internationaler Organisationen.....	16
1. Quellen .....	16
2. Wirkung.....	17
a. Die von der Macht Internationaler Organisationen Betroffenen .....	17
(1) Staaten .....	17
(2) Individuen.....	18
b. Spezifische Formen der Wirkung .....	20
III. Natur Internationaler Organisationen: Instrument, Arena oder Akteur? .....	22
1. Internationale Organisationen als Instrument der Staaten.....	22
2. Internationale Organisationen als Arena .....	24
3. Internationale Organisationen als eigenständige Akteure .....	25
4. Zwischenergebnis .....	27
IV. Macht der Organisation und Macht der Organe .....	28
V. Ergebnis.....	28
§ 2 Machtbegrenzung.....	29
I. Grundsätzliche Notwendigkeit von Machtbegrenzung .....	29
II. Weiter Begriff der Machtbegrenzung.....	32
III. Historische Konzepte zur Machtbegrenzung .....	34
IV. Aktuelle innerstaatliche Formen der Machtbegrenzung .....	38
1. Gewaltenteilung als Grundsatz der deutschen Verfassungsordnung .....	38
2. Gewaltenteilung in Frankreich, Großbritannien und den USA.....	39
V. Nichtübertragbarkeit innerstaatlich angewandter Verfassungsprinzipien auf Internationale Organisationen.....	42
1. Das Gewaltenteilungsprinzip als Antwort auf staatliche Gewalt? .....	44
2. Der Sonderfall der supranationalen Organisationen .....	46
3. Spezifische Macht Internationaler Organisationen .....	48
4. Kein gemeinsames Binnenrecht Internationaler Organisationen .....	49



5. Mangelnde Verfestigung von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip im Völkerrecht .....	50
a. Demokratieprinzip .....	50
b. Rechtsstaatsprinzip / <i>Rule of Law</i> .....	52
c. Fazit .....	53
6. “Verrechtlichung” bzw. „Konstitutionalisierung“ des Völkerrechts .....	53
7. Zwischenergebnis .....	56
VI. Sinn und Zweck von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen .....	57
1. Ordnungsaspekt .....	57
2. Schutz vor Machtmissbrauch .....	58
3. Akzeptanzaspekt .....	60
4. Zwischenergebnis .....	61
VII. Formen der Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen .....	62
1. Binnenmechanismen als Formen der Machtbegrenzung .....	62
a. Bloße Existenz verschiedener Organe .....	62
b. Unterschiedliche Zusammensetzung der Organe .....	63
c. Organe mit unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen .....	64
d. Abgrenzungsmechanismen .....	65
e. Organinterne Mechanismen .....	65
f. Mechanismen zwischen Organen .....	66
g. Überschneidung der verschiedenen Kategorien .....	66
2. Das Verhältnis von Machtbegrenzung zu verwandten Prinzipien .....	66
a. Organtreue und institutionelles Gleichgewicht .....	67
b. Transparenz .....	69
c. Fazit .....	69
VIII. Ergebnis und Analytischer Rahmen für die weitere Untersuchung .....	70
Zweiter Teil: Fallstudien .....	71
§ 3 Machtbegrenzungsmechanismen in den Vereinten Nationen .....	71
Einführung .....	71
I. Machtausübung durch die Vereinten Nationen .....	73
1. Machtausübung durch den Sicherheitsrat .....	73
a. Befugnis zu bindenden Entscheidungen .....	73
b. Außenkompetenzen des Sicherheitsrats nach Kap. VI und VII der UN-Charta .....	74
c. Praktische Auswirkungen der Eingriffe des Sicherheitsrats .....	75
d. Ausdehnung der Befugnisse des Sicherheitsrats .....	76
e. Fazit .....	78
2. Machtausübung durch die Generalversammlung .....	78
a. Erörterungs- und Empfehlungskompetenzen .....	78

b. In der Regel keine Rechtsbindung, jedoch politisch-faktische Wirkung	80
c. Fazit	82
3. Machtausübung durch den IGH	83
4. Zwischenergebnis	84
II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und	
Abgrenzungsmechanismen	85
1. Existenz verschiedener Organe	85
2. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen im Verhältnis	
von Generalversammlung und Sicherheitsrat	87
a. Kompetenzzuweisungen	87
b. Abgrenzungsmechanismen zu Gunsten des Sicherheitsrats	89
(1) Der normative Gehalt von Art. 12 UN-Ch.	90
(2) Der normative Gehalt von Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch.	93
(3) Machtbegrenzungsmechanismen?	94
(4) Praxis	94
(5) Insbesondere: GV-Resolution 377 (V) „Uniting for Peace“	99
(a) Inhalt und Rechtmäßigkeit	100
(b) Uniting for Peace und Machtbegrenzung	103
(c) Praxis von Uniting for Peace in Bezug auf Notstands-Sondertagungen	104
(d) Praxis von Uniting for Peace in Bezug auf die Kompetenzen der Generalversammlung	
bei Friedensgefährdungen	105
(e) Zusammenfassung	107
(6) Zwischenfazit	110
c. Abgrenzungsmechanismen zu Gunsten der Generalversammlung?	111
d. Fazit	111
3. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen im Verhältnis	
von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof	112
a. Kompetenzzuweisung	113
b. Nicht-Existenz einer Sperrwirkung	115
(1) Begriff und Arten einer Sperrwirkung	115
(2) Schweigen der Charta	115
(3) Keine Sperrwirkung zu Gunsten des Sicherheitsrats	117
(4) Keine Sperrwirkung zu Gunsten des IGH	118
(5) Stattdessen: <i>Functional Parallelism</i>	119
c. Der Lockerbie-Fall	120
(1) Sachverhalt und Entscheidung des Gerichtshofs	120
(2) Ausführungen des IGH in Bezug auf eine etwaige Sperrwirkung	122
(3) Zwischenfazit	124
d. Exkurs: Darf der Sicherheitsrat die Anrufung des IGH verbieten?	124
e. Fazit: Machtbegrenzungsmechanismus?	125
4. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen im Verhältnis	
von Generalversammlung und Internationalem Gerichtshof	126
5. Zwischenergebnis für Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisungen	
und Abgrenzungsmechanismen in der UNO	126

III. Machtbegrenzung durch organinterne Mechanismen .....	129
1. Machtbegrenzung innerhalb der Generalversammlung.....	129
a. Abstimmung mittels einfacher bzw. qualifizierter Mehrheit .....	129
b. Abstimmung mittels Konsensus bzw. Annahme ohne Abstimmung...	130
c. Regional- und Interessengruppen sowie sonstige Mechanismen.....	131
2. Machtbegrenzung innerhalb des Sicherheitsrats .....	132
a. Die „Veto“-Regelung .....	133
b. Sonstige Machtbegrenzungsmechanismen im Sicherheitsrat .....	136
3. Machtbegrenzungsmechanismen innerhalb des IGH .....	137
IV. Machtbegrenzung durch Interaktion zwischen den Organen.....	138
1. Interaktion im Verhältnis Generalversammlung – Sicherheitsrat .....	138
a. Formen formalisierter Kontrolle zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat? .....	138
(1) Kontrolle des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung? .....	138
(2) Kontrolle der Generalversammlung durch den Sicherheitsrat? .....	140
(3) Zwischenfazit .....	141
b. Formen formalisierten Einwirkens zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat .....	141
(1) Einwirken auf die Zusammensetzung .....	141
(2) Einwirken auf die Tätigkeit.....	142
(3) Zwischenfazit .....	143
c. Formen des Zusammenwirkens von Generalversammlung und Sicherheitsrat .....	144
d. Fazit.....	145
2. Interaktion im Verhältnis Sicherheitsrat – Internationaler Gerichtshof ..	146
a. Kontrolle des Sicherheitsrats durch den IGH? .....	146
(1) Unterscheidung von Rechtsbindung und Kontrolle .....	146
(2) Keine direkte gerichtliche Kontrolle .....	151
(3) Jedoch inzidente Überprüfung .....	152
(4) Zurückhaltende Praxis des IGH .....	154
(5) Argumente für und gegen die Kontrolle des Sicherheitsrats.....	155
(6) Umfang der inzidenten Rechtmäßigkeitskontrolle.....	156
(7) Zwischenfazit .....	157
b. Kontrolle des IGH durch den Sicherheitsrat? .....	157
c. Formen des Einwirkens im Verhältnis Sicherheitsrat – IGH.....	161
(1) Einwirken des Rates auf die Zusammensetzung des IGH .....	161
(2) Art. 36 Abs. 3 UN-Ch. ....	162
(3) Gutachtenverfahren.....	163
(4) Sicherheitsratsakte als Rechtsgrundlage für Entscheidungen des IGH .....	164
(5) Zwischenfazit .....	164
d. Formen des Zusammenwirkens von Sicherheitsrat und IGH .....	165
e. Fazit für Interaktion im Verhältnis Sicherheitsrat – IGH.....	165
3. Interaktion im Verhältnis Generalversammlung – IGH .....	166
a. Kontrolle der Generalversammlung durch den IGH .....	166

b. Kontrolle des IGH durch die Generalversammlung .....	167
(1) Keine Kontrolle mittels Berichterstattung .....	167
(2) Rolle der Generalversammlung in der post-adjudikativen Phase .....	168
(3) Zwischenfazit .....	169
c. Formen des Einwirkens zwischen Generalversammlung und IGH .....	170
(1) Einwirken der Generalversammlung auf die Zusammensetzung des IGH .....	170
(2) Gutachten .....	170
d. Formen des Zusammenwirkens von Generalversammlung und IGH ..	170
4. Zwischenergebnis zur Machtbegrenzung durch Interaktion in der UNO	171
V. Ergebnis zur UNO .....	172
Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen .....	172
Machtbegrenzung innerhalb der Organe .....	173
Machtbegrenzung durch Interaktion .....	173
§ 4 Machtbegrenzungsmechanismen in der WTO .....	175
Einführung .....	175
I. Machtausübung durch die Welthandelsorganisation .....	176
1. Starker Streitbeilegungsmechanismus .....	177
a. „Negativer Konsens“ .....	178
b. Schnelligkeit der Entscheidungsfindung .....	181
c. Durchsetzung der Empfehlungen .....	181
d. Fazit .....	183
2. Jedoch kein die Mitglieder bindendes Sekundärrecht .....	183
3. Kaum Außen-Macht des Sekretariats .....	185
4. Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitiken .....	188
5. Zwischenergebnis .....	189
II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen .....	191
1. Existenz verschiedener Organe .....	191
a. Plenarprinzip: Grundsatz, Ausnahmen, Organisationswirklichkeit .....	192
b. Unterschiedliche Hierarchie-Ebenen .....	196
c. Fazit und Beurteilung der Wirkung .....	196
2. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen .....	197
a. Kompetenzverteilung und Abgrenzungsmechanismen zwischen Ministerkonferenz und Allgemeinem Rat .....	197
b. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf die sektorspezifischen Räte .....	199
c. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf die sektorenübergreifenden Ausschüsse .....	200
d. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf die Streitbeilegungsgremien .....	202

e. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf das Organ zur Überprüfung der Handelspolitik.....	203
f. Abgrenzungsmechanismen zwischen politischen und Streitbeilegungsorganen?.....	204
3. Zwischenergebnis .....	204
III. Machtbegrenzung durch organinterne Mechanismen .....	206
1. Organinterne Mechanismen in den politischen Gremien: das Konsensprinzip .....	206
2. Organinterne Mechanismen in den Streitbeilegungsgremien.....	210
a. Negativer Konsens innerhalb des Streitbeilegungsgremiums (DSB) ..	211
b. Abstimmungsregeln innerhalb der Panel und innerhalb des Appellate Body.....	212
3. Zwischenergebnis zu organinternen Mechanismen.....	213
IV. Machtbegrenzung durch Interaktion zwischen den Organen.....	214
1. Interaktion als Machtbegrenzung gegenüber den Streitbeilegungsgremien.....	214
a. Kontrolle der Streitbeilegungsgremien .....	214
(1) Kontrolle der Panel .....	215
(a) Kontrolle der Panel durch den Appellate Body .....	215
(b) Kontrolle der Panel durch das Streitbeilegungsgremium .....	218
(2) Kontrolle des Appellate Body? .....	219
(3) Kontrolle des Streitbeilegungsgremiums? .....	219
(4) Zwischenfazit .....	219
b. Einflussnahme gegenüber den Organen des Streitbeilegungsmechanismus.....	220
(1) Einflussnahme der politischen Organe auf die inhaltliche Arbeit des Streitbeilegungsmechanismus.....	220
(a) Formalisierte Mechanismen .....	220
(b) Informelle Mechanismen.....	222
(2) Einflussnahme auf die personelle Zusammensetzung .....	227
(3) Zwischenfazit .....	227
c. Zusammenwirken von Streitbeilegungsgremien mit anderen Organen.....	228
(1) Zusammenwirken im Streitbeilegungsverfahren.....	228
(2) Zusammenwirken im Durchsetzungsverfahren.....	229
(3) Zwischenfazit .....	230
2. Interaktion als Machtbegrenzung gegenüber den politischen Organen...	230
a. Kontrolle.....	230
(1) Nicht-Existenz eines Mechanismus zur Lösung von Organstreitigkeiten.....	230
(2) Kontrolle der Räte und Ausschüsse .....	231
(3) Kontrolle der rechtsetzenden Organe? .....	231
(4) Zwischenfazit .....	232
b. Einflussnahme .....	232
c. Zusammenwirken .....	233
d. Fazit.....	233

V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und Streitbeilegungsgremien .....	234
1. Nachteile des derzeitigen Systems .....	237
2. Reformvorschläge .....	238
a. Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses .....	238
b. Verbindungen zwischen den politischen und den Streitbeilegungsorganen .....	239
c. Verhandlungselemente im Streitbeilegungssystem .....	241
d. Keine weitere Verschärfung des Ungleichgewichts .....	242
VI. Ergebnis zur WTO .....	245
Schlussfolgerungen.....	246
Macht Internationaler Organisationen und Notwendigkeit ihrer Begrenzung.....	246
Gesamtbetrachtung der Machtbegrenzungsmechanismen.....	247
Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen.....	248
Organinterne Mechanismen.....	249
Machtbegrenzung durch Mechanismen zwischen den Organen.....	249
Verfassungsdebatten und Reformvorschläge .....	251
Zusammenfassung .....	251

## EINLEITUNG

Von „A“ wie Abrüstung bis „Z“ wie Zollpolitik - Internationale Organisationen<sup>1</sup> sind im gesamten Spektrum herkömmlicher Politik tätig. Sie erfüllen wichtige Funktionen bei der Erhaltung bzw. Schaffung von Frieden und Sicherheit, bei der Garantie grundlegender Menschenrechte, beim Kampf gegen Armut, Umweltverschmutzung und grenzüberschreitende Kriminalität<sup>2</sup>. Internationale Organisationen agieren nicht nur in vielfältigen Aufgabenfeldern, sie werden auch mittels verschiedener Handlungsweisen tätig<sup>3</sup>: So stellen Internationale Organisationen zum einen Plattformen für Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten dar. Zum anderen sind sie oft auch selbst „programmsetzend“ tätig, indem sie wichtige Festlegungen über Werte und Güter treffen. Vielmals überwachen sie die Einhaltung von Regeln und sanktionieren Verstöße<sup>4</sup>.

Darüber hinaus ändert sich die Qualität der Handlungsformen Internationaler Organisationen. Mit der Entwicklung von hauptsächlich koordinierender Tätigkeit hin zu selbstständiger Verantwortung geht ein Wandel staatlicher Souveränität einher. Beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sind neue Handlungsformen in jüngerer Zeit besonders sichtbar geworden<sup>5</sup>: So hat er die Unverletzlichkeit einer

---

<sup>1</sup> Unter Internationalen Organisationen werden für die Zwecke dieser Arbeit internationale Regierungsorganisationen mit Völkerrechtspersönlichkeit verstanden. Nichtregierungsorganisationen (NGO's) und multinationale Unternehmen bleiben demzufolge außerhalb der Betrachtung. Eine allgemein anerkannte Definition völkerrechtsfähiger Internationaler Organisationen existiert nicht. Üblicherweise werden jedoch die folgenden Kriterien herangezogen: Zusammenschluss mehrerer Staaten auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages, gewisse Dauerhaftigkeit, Existenz mindestens eines Organs mit eigenständigem Willen. Ausführlich H.G. Schermers / N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 23 ff.; J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, 2002, S. 7 ff.; I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, 2000, S. 5 ff.; C. Schreuer, *Die Internationalen Organisationen*, in H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 2004, S. 173-208 (174).

<sup>2</sup> V. Rittberger/ B. Zangl, *Internationale Organisationen*, 2003, S. 19; C. Schreuer, *The Changing Structure of International Organizations*, 11 (1998) *The Transnational Lawyer* 419-428 (422-424); E. U. Petersmann, *How to reform the UN System? Constitutionalism, International Law and International Organisations*, *LJIL* 10 (1997), 421-474 (442 ff.); E. Stein, *International Integration and Democracy*, *AJIL* 95 (2001) 489-534 (489 ff.); N. Blokker, *Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction*, in N. Blokker / H.G. Schermers (Hrsg.), *Proliferation of International Organizations*, 2001, S. 1-49 (11 f.).

<sup>3</sup> Vgl. V. Rittberger / B. Zangl, *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte*, 2003, S. 159-180; siehe auch W.F. Feld / R.S. Jordan, *International Organizations*, 1994, S. 85; S.B. Gareis / J. Varwick, *Die Vereinten Nationen*, 2002, S. 22.

<sup>4</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, *Die Vereinten Nationen*, 2002, S. 22.

<sup>5</sup> Dazu insgesamt P.C. Szasz, *The Security Council Starts Legislating*, *AJIL* 96 (2002), 901-905 (904), S. Talmon, *The Security Council as World Legislature*, *AJIL* 99 (2005), 175-193.

internationalen Grenze garantiert<sup>6</sup>, ein Waffenkontrollregime geschaffen<sup>7</sup> und eine Entschädigungskommission errichtet<sup>8</sup>. Besonders plastisch zeigt sich seine Bedeutung bei der Schaffung der beiden internationalen Strafgerichtshöfe für Ex-Jugoslawien und Ruanda, von denen Individuen zu langen Freiheitsstrafen verurteilt werden können<sup>9</sup>, sowie bei der internationalen Gebietsverwaltung im Kosovo und in Ost-Timor<sup>10</sup>. All dies sind Maßnahmen, die in der Charta nicht ausdrücklich vorgesehen sind und die den Sicherheitsrat in die Nähe eines „Weltgesetzgebers“ rücken<sup>11</sup>.

Ein Indiz für die große Rolle Internationaler Organisationen ist auch ihre Anzahl, die nach dem zweiten Weltkrieg rapide anwuchs. Heute übersteigt sie deutlich die der Staaten: Das *Yearbook of International Organizations* listet 243 völkerrechtsfähige Internationale Organisationen auf<sup>12</sup>. Andere Quellen zählen sogar 500-800 völkerrechtsfähige Internationale Organisationen<sup>13</sup>. Aus der hohen Anzahl kann jedoch nicht zwangsläufig auf eine Erhöhung der Bedeutung und des Einflusses Internationaler Organisationen geschlossen werden<sup>14</sup>. Im Gegenteil, die größere Anzahl kann in manchen Feldern auch zu Aufgabenüberschneidung, gegenseitiger Blockade und Ineffizienz führen<sup>15</sup>.

---

<sup>6</sup> SR-Res. 687 (1991) vom 3.4.1991, Punkt 4.

<sup>7</sup> SR-Res. 687 (1991) vom 3.4.1991, C.

<sup>8</sup> SR-Res. 687 (1991) vom 3.4.1991, para. 18; SR-Res. 692 (1991) vom 20.5.1991, para. 3.

<sup>9</sup> Res. 808 (1993) vom 22.2.1993, 827 (1993) vom 25.5.1993; Res. 955 (1994) vom 8.11.1994. Zum Ex-Jugoslawien-Tribunal (ICTY) K.J. Partsch, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer, Vereinte Nationen 42 (1994), 11-18. Siehe auch G. Biehler, Souveränität im Wandel, Der Staat 35 (1996), 99-108 (99 ff.).

<sup>10</sup> United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), errichtet mit SR-Res. 1244 (1999) vom 10.6.1999, und United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), errichtet mit SR-Res. 1272 (1999) vom 22.10.1999, diese wurde 2002 von der United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISSET) abgelöst, welche bis Mai 2005 arbeitete.

<sup>11</sup> Kritisch G. Arangio-Ruiz, On the Security Council's „Law-Making“, *Rivista di diritto internazionale* 83 (2000), 609-725 (*passim*); zu „Lawmaking“ allgemein E. McWhinney, *United Nations lawmaking*, 1984.

<sup>12</sup> *Yearbook of International Organizations* 2001/2002, volume 1 B, S. 2598. Von den 243 Organisationen seien 35 universell, 34 interkontinental und 173 regional orientiert. S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 27, geben mit ca. 300 eine ähnliche Größenordnung an.

<sup>13</sup> C.F. Amerasinghe, *Principles of the institutional law of international organizations*, 1996, S. 6, Fn. 10, und M. Virally, *Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public*, Recueil des cours 183 (1983 V), S. 9-382 (252, Fn. 86).

<sup>14</sup> Vgl. C. Archer, *International Organizations*, 2001, S. 175; A.L. Bennett / J.K. Oliver, *International Organizations*, 2002, S. 443.

<sup>15</sup> R.L. Bindschedler, *International Organizations, General Aspects*, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, 1995, S. 1289-1309 (1308); siehe auch N. Blokker, *Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction*, in N. Blokker / H.G. Schermers (Hrsg.), *Proliferation of International Organizations*, 2001, S. 1-49 (14 f.); American Interests and UN Reform:



Die finanziellen und personellen Ressourcen, die Internationalen Organisationen zur Verfügung stehen, sind beachtlich. So beschäftigen die rund 600 Dienststellen der Vereinten Nationen insgesamt circa 33.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter<sup>16</sup>; hinzu kommen in den verschiedenen Sonderorganisationen weitere 50.000 UN-Bedienstete. Der ordentliche Haushalt der Vereinten Nationen betrug im Doppeljahr 2004-2005 etwa 3,16 Mrd. US-Dollar<sup>17</sup>. Der Internationale Währungsfonds (IWF) verfügt über ein jährliches Verwaltungsbudget von 937 Mio. US-Dollar und circa 3000 Angestellte<sup>18</sup>. Allerdings sind auch hier die Zahlen nur ein Indiz für die Stärke der jeweiligen Organisation, denn diese können einen großen Verwaltungsapparat haben und dennoch ineffizient sein oder aber umgekehrt schlank und schlagkräftig<sup>19</sup>.

Man mag einwenden, dass Internationale Organisationen seit den terroristischen Angriffen des 11. September 2001 und dem darauf folgenden verstärkten Kampf gegen den internationalen Terrorismus an Bedeutung verloren haben<sup>20</sup>. So fand der Irak-Krieg im Jahre 2003 ohne Autorisierung durch die UNO statt, der Gipfel zur Reform der Vereinten Nationen im Herbst 2005 scheiterte; die Weltorganisation ist durch interne Probleme, wie zuletzt beim Skandal im „Öl-für-Lebensmittel“-Programm, geschwächt<sup>21</sup>. Unter der Regierung Bush *jun.* erfuhr der US-amerikanische Unilateralismus eine Stärkung, die sich unter anderem in der *National Security Strategy* der Vereinigten Staaten vom September 2002

---

Report of the Task Force on the United Nations (Gingrich-Mitchell), Washington D.C., June 2005, S. 1 ff., 41 ff.

<sup>16</sup> Davon 9179 Beschäftigte im UN-Sekretariat (United Nations General Assembly, A 58/6, 16.04.2003, para. 62).

<sup>17</sup> GV-Res. 58/271 vom 23.12.2003, Part A, para. 1. Der ordentliche Haushalt deckt jedoch nur ca. ein Drittel der Gesamtausgaben ab; hinzu kommen Pflichtbeiträge für Friedensmissionen und für die Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie freiwillige Leistungen an UN-Spezialorgane und -Programme. Siehe Budgetary and financial situation of organizations of the United Nations System (A/55/525) vom 26.10.2000; V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen, 2003, S. 19.

<sup>18</sup> IWF, Annual Report 2005, S. 83 und 86, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/index.htm>>, Stand 31.5.2006.

<sup>19</sup> Zur Effizienz Internationaler Organisationen siehe K. Hüfner, Konzepte zur Effizienzmessung internationaler Organisationen unter besonderer Berücksichtigung ihrer politischen Aktivitäten, in K. Dicke / K. Hüfner (Hrsg.), Die Leistungsfähigkeit des VN-Systems, 1987, S. 29-43; K. Dicke, To assess the adequacy and effectiveness: Überlegungen zur Verbesserung der politischen Wirksamkeit der VN am Beispiel der Weltraumpolitik, in K. Dicke / K. Hüfner (Hrsg.), Die Leistungsfähigkeit des VN-Systems, 1987, S. 44-63.

<sup>20</sup> A. Pradetto, Die Vereinten Nationen nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001: Anhängsel der USA?, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 20 (2002), 9-18 (13, 17).

<sup>21</sup> Siehe zuletzt Süddeutsche Zeitung vom 9.12.2005, S. 2: „Ein Gigant im Überlebenskampf - Seit dem Scheitern des Gipfels im September befindet sich die Weltorganisation in einer Dauerkrise“.

niederschlägt, in der die Vereinten Nationen nur eine marginale Rolle spielen<sup>22</sup>. Auch versuchen die USA den neu errichteten Internationalen Strafgerichtshof mittels bilateraler Abkommen zu schwächen. Andererseits haben die Vereinigten Staaten, nach Jahrzehnten nur selektiver Beitragszahlung, in der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 einen Großteil ihrer Schulden beglichen und damit zur finanziellen Konsolidierung der Vereinten Nationen beigetragen<sup>23</sup>.

Trotz dieser Niederlagen des Multilateralismus, die in der öffentlichen Wahrnehmung stark präsent sind, darf jedoch nicht übersehen werden, dass auf einer Vielzahl von Gebieten die Zusammenarbeit von Staaten in Internationalen Organisationen nach wie vor sehr gut funktioniert und weiterhin eine große Bedeutung hat. Außerdem gehen Beobachter davon aus, dass die Bedeutung von Internationalen Organisationen trotz der Entwicklungen nach dem 11. September 2001 mittel- bis langfristig weiter steigen wird; internationalen Gefahren wie dem Klimawandel, Pandemien, grenzüberschreitender Kriminalität und internationalem Terrorismus kann nur mit vereinten Kräften begegnet werden.

### Veränderte Wahrnehmung Internationaler Organisationen

Seit den 1990er Jahren befindet sich die Wahrnehmung Internationaler Organisationen im Wandel. Wenn vorher Internationale Organisationen ein eher positives Image hatten bzw. oft nur wenigen Menschen ein Begriff waren, stehen sie heute deutlich stärker im Zentrum des Interesses, aber auch im Zentrum der Kritik<sup>24</sup>. Insbesondere die öffentlichkeitswirksamen Proteste gegen die WTO und die Bretton-Woods-Organisationen sind eine recht neue Entwicklung. Für Teile der Zivilgesellschaft erscheinen diese Organisationen offenbar als die institutionelle Verkörperung der negativen Auswirkungen der Globalisierung<sup>25</sup>.

Auch die Vereinten Nationen sehen sich verstärkt Kritik ausgesetzt: Zwar wurde die neue Vitalität des UN-Sicherheitsrats nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zunächst mit Begeisterung aufgenommen. Später stießen die Aktivitäten des Sicherheitsrats jedoch auf Akzeptanzprobleme: wo liegen die Grenzen seiner

---

<sup>22</sup> <[www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)>, Stand 31.5.2006.

<sup>23</sup> Ausführlich A. Bond, U.S. Funding of the United Nations: Arrears Payments as an Indicator of Multilateralism, *Berkeley Journal of International Law* 21 (2003), 703-714 (*passim*).

<sup>24</sup> Ausführlich J. Klabbers, The Life and Times of the Law of International Organizations, *Nordic Journal of International Law* 70 (2001), 287-317 (*passim*).

<sup>25</sup> C. Tietje, Die institutionelle Ordnung der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (67).

Befugnisse?<sup>26</sup> So äußerten im Jahre 2001 in einer repräsentativen Umfrage lediglich 50 % aller Deutschen „großes“ bzw. „sehr großes“ Vertrauen in die UNO, während 36 % „nicht so großes“ bzw. „gar kein“ Vertrauen hatten<sup>27</sup>. Viele Menschen haben das Gefühl der Ohnmacht gegenüber Internationalen Organisationen: diese entzögen sich jedweder Einflussnahme und Kontrolle<sup>28</sup>. Ohne Zweifel genießen Internationale Organisationen dennoch auch heute hohes Ansehen. So wurde die wichtige Rolle der Vereinten Nationen im Jahre 2001 mit der Verleihung des Friedensnobelpreises öffentlich gewürdigt<sup>29</sup>. Allerdings haben Internationale Organisationen zunehmend ihren Sinn und Zweck sowie ihre Effizienz zu beweisen.

### Gegenstand und Eingrenzung der Untersuchung

Angesichts der großen Bedeutung Internationaler Organisationen stellt sich immer dringlicher die Frage nach der Begrenzung ihrer Macht: Nicht mehr nur Staaten üben hoheitliche Gewalt aus, sondern auch Internationale bzw. supranationale Organisationen. In einem System, in dem die Staaten Entscheidungen von großer Tragweite und mitunter existenzieller Bedeutung für andere Länder treffen, bedarf Machtausübung der Begrenzung und Kontrolle<sup>30</sup>. Der Entfaltung von Hoheitsmacht muss ein rechtliches Korrektiv entgegengesetzt werden<sup>31</sup>. Bei der Suche nach konstruktiven Antworten auf dieses Phänomen soll die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten.

Machtbegrenzung kann einerseits von außen geschehen, andererseits aber auch durch Mechanismen innerhalb der Organisation. Um letztere soll es hier gehen. Welche Mechanismen gibt es in Internationalen Organisationen zur Balance oder Beschränkung ihrer Macht? Gemäß der Orientierung der Fragestellung an

---

<sup>26</sup> T. Bruha / M. Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, Vereinte Nationen 46 (1998), 13-18 (14).

<sup>27</sup> E. Noelle-Neumann / R. Köcher (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Band 11, 1998 – 2002, 2002, S. 971.

<sup>28</sup> Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft des 14. Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 14/9200, S. 426 ff.

<sup>29</sup> Der Friedensnobelpreis wurde zu gleichen Teilen der Organisation Vereinte Nationen und ihrem Generalsekretär Kofi Annan verliehen. <<http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/press.html>>, Stand 31.5.2006. Im Jahre 2005 wurde mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) und ihrem Direktor Mohamed ElBaradei erneut einer Internationalen Organisation der Friedensnobelpreis zuerkannt, <<http://www.nobel.se/peace/laureates/2005/press.html>>, Stand 31.5.2006.

<sup>30</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 274.

<sup>31</sup> U. Di Fabio, Gewaltenteilung, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 27, Rn. 75.

*juristischen* Ausformungen von Machtbegrenzung in den Organisationen soll hauptsächlich deren *Recht*, insbesondere deren Gründungsverträge, betrachtet werden. Dabei soll im Grundsatz nur auf formalisierte, d.h. schriftlich fixierte, Regelungen eingegangen werden. Ungeschriebene, rein faktisch wirkende Formen bleiben prinzipiell außerhalb der Betrachtung. In dem Maße allerdings, in dem informelle Mechanismen als *operational code* im Gegensatz zu den untersuchten formalisierten Regeln stehen, die den *myth code* bilden<sup>32</sup>, soll auch auf ausgewählte informelle Mechanismen eingegangen werden.

Wie im Folgenden gezeigt werden wird<sup>33</sup>, können die aus den nationalen Rechtsordnungen bekannten Machtbegrenzungsmechanismen, insbesondere das Gewaltenteilungsprinzip, nicht unmittelbar auf Internationale Organisationen übertragen werden. Deshalb wird untersucht, welche spezifischen Formen von Machtbegrenzungsmechanismen es in Internationalen Organisationen gibt. Der Schwerpunkt des Untersuchungsinteresses liegt dabei nicht auf der Frage, inwieweit sich der Grundsatz der Gewaltenteilung in Internationalen Organisationen verwirklicht hat oder verwirklicht werden sollte. Es soll folglich nicht Ziel dieser Arbeit sein, den verschiedenen existierenden Organen jeweils eine der drei Grundfunktionen Legislative, Exekutive und Judikative zuzuordnen<sup>34</sup>, denn dies ist vor allem eine Frage der Definition, ohne dass sich daraus zwingende Konsequenzen ableiten ließen. Außerdem ist die permanente Gefahr von gedanklichen Assoziationen mit dem Gewaltenteilungsprinzip, das in nationalen Rechtsordnungen in verschiedenen Ausformungen angewendet wird, groß. Stattdessen sollen die tatsächlich vorhandenen Machtbegrenzungsmechanismen analysiert werden.

Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen Eingrenzungen bleiben einzelne Spezialmaterien außer Betracht. Insbesondere die Wirkung finanzieller Zuweisungen an die einzelnen Organe sowie innerhalb der Organe spielt zwar in der Praxis eine gewichtige Rolle, soll aber hier nicht untersucht werden, weil dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde<sup>35</sup>. Das gleiche gilt für Mechanismen

---

<sup>32</sup> Grundlegend zum Auseinanderklaffen von Regelwerk und tatsächlichem Geschehen M.W. Reisman, *Myth System and Operational Code*, Yale Studies in World Public Order 3 (1976-1977), 230-249 (*passim*).

<sup>33</sup> Siehe unten § 2 V.

<sup>34</sup> Siehe dazu C. Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a new Century*, Recueil des Cours 281 (1999), S. 9-438 (305 ff.); R. Uerpmann, *Internationales Verfassungsrecht*, Juristenzeitung 56 (2001), 565-573 (567 ff.).

<sup>35</sup> Vgl. dazu K. Hüfner, *Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen*, Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen (1971-1995), 1997; A. McDermott, *The new politics of financing the UN*,

organisatorisch-technischer Art, wie zum Beispiel Amtsdauerbegrenzungen auf hervorgehobenen Positionen<sup>36</sup>, die Festlegung einer begrenzten Sitzungsdauer für bestimmte Organe<sup>37</sup> oder die Tagungshäufigkeit für bestimmte Gremien<sup>38</sup>. Eingegangen werden soll stattdessen vor allem auf die Mechanismen innerhalb und zwischen ihren Hauptorganen, nicht jedoch auf Kontrolle, die von besonderen Organen wie der Anti-Korruptionseinheit in der UNO ausgeübt wird.

### Auswahl der Fallstudien

Als zu untersuchende Organisationen wurden exemplarisch die Vereinten Nationen (UNO) und die Welthandelsorganisation (WTO) ausgewählt. Dabei handelt es sich um die bedeutendsten Organisationen aus den Bereichen Politik und Wirtschaft. Es wurden bewusst nur universelle, nicht jedoch regionale Organisationen einbezogen, um eine gewisse Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Während zu spezifischen Organisationen Untersuchungen existieren, wie zum Beispiel zur Kontrolle des Sicherheitsrats durch den IGH<sup>39</sup> oder zur Kontrolle des

---

2000; A.H. Piel, Finanzierungsproblematik der Vereinten Nationen und pragmatische Lösungsperspektiven unter Berücksichtigung einer alternativen Finanzierungsstrategie für den ordentlichen Haushalt, 1996.

<sup>36</sup> Siehe zum Beispiel die Amtsdauervorschriften für den UN-Generalsekretär: Die Amtsdauer des ersten Generalsekretärs wurde durch GV-Res. 1/11 vom 24.1.1946 auf fünf Jahre festgelegt und die Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl eröffnet. Für die nachfolgenden UN-Generalsekretäre siehe GV-Res. 7/709 vom 7.4.1953, GV-Res. 12/1229 vom 14.12.1957, GV-Res. 16/1640 vom 3.11.1961, GV-Res. 21/2161 vom 2.12.1966, GV-Res. 26/2903 vom 22.12.1971, GV-Res. 31/60 vom 8.12.1976, GV-Res. 36/137 vom 15.12.1981, GV-Res. 41/1 vom 10.10.1986, GV-Res. 46/21 vom 3.12.1991, GV-Res. 51/200, vom 17.12.1996, GV-Res. 55/277 vom 29.6.2001. Die Amtszeit des derzeitigen Generalsekretärs Kofi Annan endet am 31.12.2006. Vgl. auch die Vorschriften betreffend die IGH-Richter (neun Jahre mit Möglichkeit zur Wiederwahl, Art. 13 Abs. 1 IGH-Statut) und die Mitglieder des Appellate Body der WTO (vier Jahre mit einmaliger Möglichkeit zur Wiederwahl, Art. 17:2 DSU).

<sup>37</sup> Ein Beispiel ist die begrenzte Sitzungsdauer des Frauenrechtsausschusses von maximal zwei Wochen pro Jahr (Art. 20 Abs. 1 CEDAW).

<sup>38</sup> Siehe zum Beispiel Art. 20 UN-Ch., dem zu Folge die UN-Generalversammlung, von außerordentlichen Tagungen abgesehen, einmal jährlich zusammentritt.

<sup>39</sup> Siehe aus der deutschsprachigen Literatur M. Fraas, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof: Die Rechtmäßigkeitsprüfung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Rahmen des VII. Kapitels der Charta durch den Internationalen Gerichtshof, 1998; M. Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrats - Aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht?, 1998; J. Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrats, 1999; B. Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des WeltSicherheitsrats: Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, 1996. Aus der englisch- und französischsprachigen Literatur: D. Akande, The International Court of Justice and the Security Council, ICLQ 46 (1997), 309-343; J.E. Alvarez, Judging the Security Council, AJIL 90 (1996), 1-39; M.S.M. Amr, The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations, 2003; M. Bedjaoui, The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of Its Acts, 1995; T.M. Franck, The «Powers of Appreciation»: Who is the ultimate guardian of the UN legality?, AJIL 86 (1992), 519-523; V. Gowlland-Debbas, The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the light of the Lockerbie Case, AJIL, 88 (1994),

Streitbeilegungsmechanismus in der WTO<sup>40</sup>, existiert eine allgemeine, vergleichende Studie, die die Materie in einen größeren Zusammenhang stellt, derzeit nicht.

### Gang der Untersuchung

Im Ersten Teil der Arbeit werden Kategorien von Begrenzungsmechanismen erarbeitet, die als analytischer Rahmen für die Untersuchung der konkreten Organisationen dienen. Der Zweite Teil analysiert zunächst Machtbegrenzungsmechanismen in der UNO, woran sich die Untersuchung der WTO anschließt. Abschließend folgen der Vergleich und die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse.

---

643-677. B. Graefrath, Leave to the court what belongs to the court – The Libyan Case, EJIL 4 (1993), 184-205. H.K. Hubbard, Separation of Powers Within the United Nations: A Revised Role for the International Court of Justice, Stanford Law Review 38 (1985/1986), 165-194. P. Malanczuk, Reconsidering the relationship between the ICJ and the Security Council, in W.P. Heere (Hrsg.), International law and The Hague's 750th anniversary, 1999, S. 87-99. A. Pellet, Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité?, in Société française pour le droit international (Hrsg.), Le Chapitre VII de la charte des nations unies, colloque de Rennes, 1995, S. 221-238.

<sup>40</sup> L. Bartels, The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism, ICLQ 53 (2004), 861-895; A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 und 425-441; C.M. Bronckers, Une mise en garde contre des tendances antidémocratique à l'OMC: De meilleures règles pour un nouveau millénaire, Revue du marché commun et de l'union européenne; (1999) 433, S. 683-695; D.Z. Cass, The «Constitutionalization» of International Trade Law: Judicial Norm generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade, EJIL 12 (2001), 39-75; C.-D. Ehlermann, Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO, World Trade Review 1 (2002), 301-308; M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung, in W. Heintschel von Heinegg u.a. (Hrsg.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282; F. Roessler, The institutional balance between the judicial and the political organs of the WTO, in M. Bronckers / R. Quick (Hrsg.), New directions in international economic law - essays in honour of John H. Jackson, 2000, S. 325-345; S.J. Rubin, The Judicial Review Problems in the International Trade Organization, Harvard Law Review 63 (1949), 78-98; R.H. Steinberg, Judicial Lawmaking at the WTO, AJIL 98 (2004), 247-275; J.H.H. Weiler, The Rule of Lawyers and Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement, JWT 35 (2001), S. 191-207.

## ERSTER TEIL: GRUNDLAGEN

Im Ersten Teil, der aus zwei Kapiteln besteht, wird eingangs dargestellt, inwiefern Internationale Organisationen Macht ausüben (§ 1). Daran anschließend werden Notwendigkeit und Formen von Machtbegrenzung analysiert (§ 2).

### § 1 Machtausübung durch Internationale Organisationen

„Our destiny is increasingly influenced by the activities – and lack thereof – of international organizations.“ (Schermers/Blokker)<sup>41</sup>

Dass Internationale Organisationen *bedeutsam* sind, wurde einleitend dargestellt. Doch können sie auch *Macht* ausüben? Ob dies der Fall ist, wird sich im Einzelnen nur für jede Organisation getrennt beantworten lassen<sup>42</sup>. Die Frage nach der Macht Internationaler Organisationen wirft jedoch auch grundsätzliche Fragestellungen auf, die zunächst behandelt werden sollen. Dabei ist in einem ersten Schritt der in dieser Arbeit anzuwendende Begriff der „Macht“ zu entwickeln (I.). Danach ist auf die Quellen und Wirkung der Macht Internationaler Organisationen einzugehen (II.), um anschließend die Frage nach der Natur Internationaler Organisationen zu beantworten (III.). Abschließend stellt sich die Frage nach der Beziehung der Macht der Gesamtorganisation zur Macht der einzelnen Organe (IV.).

#### I. MACHT ALS DAS VERMÖGEN, DAS VERHALTEN ANDERER ZU LENKEN

Der Begriff der „Macht“ ist schillernd und vielschichtig; eine allgemein anerkannte Definition existiert im einschlägigen Schrifttum nicht<sup>43</sup>. Sein etymologischer Ursprung liegt im althochdeutschen „maht“, aus dem sich das englische „might“ und das deutsche „(etwas) vermögen“ entwickelten<sup>44</sup>.

#### 1. Philosophische und sozialwissenschaftliche Deutungen

Zunächst soll ein kurzer Blick auf philosophische und sozialwissenschaftliche Deutungen des Machtbegriffs in verschiedenen Epochen geworfen werden. Im

---

<sup>41</sup> H.G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. v.

<sup>42</sup> Siehe dazu unten § 3 I. und § 4 II.

<sup>43</sup> R. Herzog, Eintrag „Macht, I. Soziologisch und staats-theoretisch“, in R. Herzog u.a. (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, 3.A. 1987, Spalte 2057-2062 (2057); L. Döhn, Eintrag „Macht und Herrschaft“, in H. Drechsler u.a. (Hrsg.), *Gesellschaft und Staat – Lexikon der Politik*, 9. A. 1995, S. 519-520 (519); C. Lenz / N. Ruchlak, *Kleines Politiklexikon*, 2001, S. 132; V. Gerhardt, Eintrag „Macht“, in P. Precht / F.-B. Burkard (Hrsg.), *Metzler-Philosophie-Lexikon: Begriffe und Definitionen*, 2. A. 1999, S. 340-343 (340); U. Weiß, Eintrag „Macht“, in D. Nohlen / R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 1, 2002, S. 486-487 (486).

<sup>44</sup> Wahrig: *Deutsches Wörterbuch*, hrsg. von R. Wahrig-Burfeind, 2000, Eintrag „Macht“.

Gegensatz zu den Sophistikern, welche Macht als natürliche Sache verstanden<sup>45</sup>, sah *Platon* (ca. 428-348 v. Chr.) einen Gegensatz zwischen Vernunft und Macht. Das Streben nach Macht sei eine unvernünftige, tierische Leidenschaft, ein dunkler Trieb. Dieses irrationale Bedürfnis müsse vom rationalen Geist kontrolliert werden. Die Notwendigkeit von Macht und Herrschaft allerdings ergebe sich aus dem hierarchischen Charakter des Seins<sup>46</sup>. Ähnlich leitete auch *Aristoteles* (348-322 v. Chr.) die Notwendigkeit einer Hierarchisierung ab: Wo mehrere Teile eine Einheit bilden sollen, liege eine Einteilung in Herrschen und Dienen im beiderseitigen Interesse<sup>47</sup>.

Bei *Hobbes* (1588-1679) rückte die Macht als Grundgegebenheit menschlichen Lebens wieder in den Mittelpunkt philosophischer Reflexion<sup>48</sup>. Ihm zufolge besteht die Macht eines Menschen „in seinen gegenwärtigen Mitteln zur Erlangung eines zukünftigen anscheinenden Guts“<sup>49</sup>. Einen ähnlichen Ansatz verfolgte *de Spinoza* (1632-1677), welcher Macht als Selbsterhaltung definierte (Macht, existieren zu können)<sup>50</sup>. Die Aufhebung der Trennung von Diesseits und Jenseits bewirke die Identität von Gott und Natur und verwandele die Allmacht Gottes in das Vermögen, sich selbst zu erhalten<sup>51</sup>. Im Gegensatz zu Hobbes bestritten die Aufklärer, namentlich *Rousseau* (1712-1778), die anthropologische Verwurzelung des Machtstrebens. Der Mensch sei von Natur aus friedlich und furchtsam<sup>52</sup>.

Anders argumentierte *Helvétius* (1715-1771), der im Streben nach Macht nicht nur Zerstörungslust, sondern die Begierde nach Anerkennung und sozialem Ansehen sah. Indem der Himmel allen Menschen die Liebe zur Macht eingegeben habe, habe er ihnen das kostbarste Geschenk gemacht. Demzufolge dürfe der Machimpuls des Menschen nicht dämonisiert, sondern müsse kanalisiert und sinnvoll gelenkt

---

<sup>45</sup> Siehe z. B. Thukydides, *Der peloponnesische Krieg*, übertr. von A. Horneffer, eingel. von H. Strasburger, 1957, S. 263-265, 457-466, 467.

<sup>46</sup> *Platon*, *Gorgias*, übers. u. erläutert von O. Apelt, 1914, S. 58-63, 90-91, 98-101, 103-106, 109-113, 115-120.

<sup>47</sup> *Aristoteles*, *Politik*, übers. u. mit erläuternden Anm. versehen von E. Rolfes, 1981 S. 8-13.

<sup>48</sup> P. Kondylis, Einleitung, in P. Kondylis (Hrsg.), *Der Philosoph und die Macht*, S. 9-36 (20).

<sup>49</sup> T. Hobbes, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, übers. von W. Euchner, 1994, S. 66.

<sup>50</sup> B. de Spinoza, *Die Ethik nach geometrischer Methode dargestellt*, übers. von O. Balusch, 1989, S. 13.

<sup>51</sup> B. de Spinoza, *Die Ethik nach geometrischer Methode dargestellt*, übers. von O. Balusch, 1989, S. 13-14, 38-39, 118-119, 206-207; B. de Spinoza, *Abhandlung über die Verbesserung des Verstandes*, *Abhandlung vom Staat*, hrsg. von C. Gebhardt, 1907, S. 55-66, 77-79.

<sup>52</sup> J.-J. Rousseau, *Vom Kriege*, in: *Sozialphilosophische und politische Schriften*, in Erstübertr. von E. Koch, 1981, S. 407.



werden. Dies sei Aufgabe des Gesetzgebers. Demgemäß begreift Helvétius positives Machtstreben als Gegengewicht zu antisozialem Machtstreben. In Gewalt könne nur eine Macht ausarten, die nicht durch eine andere Macht ausbalanciert sei. Rechtmäßige (politische) Gewalt könne demzufolge nur beschränkte Gewalt sein<sup>53</sup>. Ähnlich unterscheidet auch *Nietzsche* (1844-1900) zwischen dem gesund-unschuldigen Machtstreben und dem krankhaften Willen zur Macht. Religion und Ethik seien Formen des Willens zur Macht<sup>54</sup>. Eine apotheotische Sichtweise der Macht vertrat *Hegel* (1770-1831): Macht stelle das Wesen des Seins selbst dar. Macht sei überall, in der Natur, in der Geschichte, in der Logik<sup>55</sup>.

In der philosophischen Machtdebatte des 20. Jahrhunderts nahmen die Auseinandersetzungen mit dem Machtphänomen im Lichte von Totalitarismen eine wichtige Rolle ein<sup>56</sup>. So begriff *Russell* (1872-1970) Macht als die Fähigkeit, beabsichtigte Wirkungen hervorzubringen<sup>57</sup>. Für Russell ist Macht in der Gesellschaft vergleichbar mit Energie in der Natur, sie könne ebenso viele Formen annehmen. Ihre Entartung könne und müsse durch institutionalisierte Kontrolle innerhalb des demokratisch verfassten Gemeinwesens verhindert werden<sup>58</sup>. Nach *Ricoeur* gilt es institutionelle Techniken zu finden, die besonders dazu bestimmt sind, die Ausübung der Macht möglich und den Missbrauch der Macht unmöglich zu machen<sup>59</sup>.

Von diesen Theorien heben sich *Jaspers* (1883-1969) und *Arendt* (1906-1975) ab, die zwar ebenfalls eine institutionalisierte Kontrolle der Macht befürworten, aber gleichzeitig eine Differenzierung in „schlechte“ oder uneigentliche Macht (in Form von Willkür oder Gewalt) einerseits und „wahre“ Macht (als Vorgang der freien Unterwerfung) vornehmen<sup>60</sup>. Sie wollen also schon im begrifflichen Vorfeld

---

<sup>53</sup> C. A. Helvétius, Vom Menschen, seinen geistigen Fähigkeiten und seiner Erziehung, übers. von G. Mensching, 1972, S. 213-219, 223-226.

<sup>54</sup> F. Nietzsche, Aus dem Nachlaß der achtziger Jahre, in: Werke, hrsg. von K. Schlechta, 1977, Band III, S. 455-525, 542, 675-690, 704 f., 737, 750 f., 768, 854 f., 887-889, 916 f.

<sup>55</sup> G.W.F. Hegel, Die Verfassung Deutschlands, in: Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie, hrsg. von G. Lasson, 1913, S. 24 f.; G.W.F. Hegel, Wissenschaft der Logik, hrsg. von G. Lasson, 1932, Bd. II, S. 214-216, 242 f.

<sup>56</sup> P. Kondylis, Einleitung, in P. Kondylis (Hrsg.), Der Philosoph und die Macht, S. 9-36 (27 f.).

<sup>57</sup> B. Russell, Macht – eine sozialkritische Studie, 1947, S. 29, ähnlich H. Kuhn, Der Staat: eine philosophische Darstellung, 1967, S. 109: „Macht als die Fähigkeit, Wirkungen hervorzubringen“.

<sup>58</sup> B. Russell, Macht – eine sozialkritische Studie, 1947, S. 7-12, 34.

<sup>59</sup> P. Ricoeur, Geschichte und Wahrheit, 1974, S. 265.

<sup>60</sup> K. Jaspers, Philosophische Logik, Von der Wahrheit, 1947, S. 366-369, 767-770; H. Arendt, Macht und Gewalt, 1970/1996, S. 45-58.

Garantien gegen die Gewalt etablieren, indem sie eine grundsätzliche Trennung des Macht- und Gewaltbegriffs vornehmen<sup>61</sup>. Arendt definiert Macht als die menschliche Fähigkeit, sich mit anderen zusammen zu schließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln<sup>62</sup>. Macht wird also vergeistigt als kollektiver Konsens, der eine Gruppe zusammenhält. Gewalt hingegen sei durch ihren instrumentalen Charakter gekennzeichnet und komme dem Phänomen der Stärke am nächsten<sup>63</sup>. Macht und Gewalt stellen dieser Sichtweise zufolge verschiedenartige Phänomene dar<sup>64</sup>.

Gemäß *Foucault* (1926-1984) ist Macht weder eine massive Wesenheit noch ausschließlich bei bestimmten politischen Trägern verortet<sup>65</sup>. Stattdessen durchdringe sie die gesamte Gesellschaft und bilde ein Netz beweglicher Kräftestrukturen. Damit fungiere sie als Medium, durch welches soziale Beziehungen und gesellschaftliche Strukturen entstünden und sich veränderten<sup>66</sup>. In diesem Zusammenhang gewannen „weiche“ Formen der Macht an Bedeutung: kompensatorische Belohnungen, kulturelle Standards, Verhaltensnormen, Überzeugungen. Der Staat stelle insofern die institutionelle Integration der Machtbeziehungen dar<sup>67</sup>.

Nach *Luhmann* ist die Macht ein Kommunikationsmedium, dessen Funktion nicht damit ausreichend beschrieben sei, dass es nur darum gehe, den Machtunterworfenen zur Annahme der Weisungen zu bewegen. Macht instrumentalisiere nicht einen schon existierenden Willen, „sie erzeugt diesen Willen erst und sie kann ihn binden, kann ihn zur Absorption von Risiken und Unsicherheiten bringen, kann ihn sogar versuchen und scheitern lassen“<sup>68</sup>. Die Grundstruktur des Kommunikationsmediums Macht sei eine „invers konditionalisierte Kombination von relativ negativ bewerteten und relativ positiv bewerteten Alternativenkombinationen“. Macht erscheine und wirke mithin als Möglichkeit, als Chance<sup>69</sup>.

---

<sup>61</sup> K. Jaspers, *Philosophische Logik, Von der Wahrheit*, 1947, S. 366-369, 767-770; H. Arendt, *Macht und Gewalt*, 1970/1996, S. 45-58.

<sup>62</sup> H. Arendt, *Macht und Gewalt*, 1970/1996, S. 45.

<sup>63</sup> AaO, S. 47.

<sup>64</sup> Ebenda, S. 53.

<sup>65</sup> M. Foucault, *Dispositive der Macht*, 1978, S. 79-88.

<sup>66</sup> AaO., S. 82.

<sup>67</sup> Ebenda, S. 79-88.

<sup>68</sup> N. Luhmann, *Macht*, 2003, S. 21.

<sup>69</sup> AaO., S. 24.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht bestehen *grosso modo* drei grundsätzliche Möglichkeiten, Macht zu deuten, nämlich als „control over resources“, „control over actors“ oder „control over events and outcomes“<sup>70</sup>. Der letztgenannte, ergebnisorientierte Ansatz wird von *Hart* vertreten<sup>71</sup>. Im Gegensatz dazu steht eine gegnerorientierte Herangehensweise, wie sie beispielsweise von *Dahl* vertreten wurde: „A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do“<sup>72</sup>.

Wiederum anders sieht der ressourcenorientierte Ansatz von *Michael Mann* aus, der vier „Hauptquellen“ von Macht unterscheidet, nämlich ideologische, ökonomische, militärische und politische<sup>73</sup>. Ebenfalls ressourcenorientiert ist das Verständnis von Macht als „Summe aller Kräfte und Mittel, die einem Akteur gegenüber einem anderen Akteur zur Verfügung stehen“<sup>74</sup>. Nachteil der ressourcenorientierten Herangehensweisen ist jedoch eine gewisse Passivität, sie sind nicht zielorientiert, ihre Wirkung wird weniger mit einbezogen.

Eine der verbreitetsten Definitionen stammt von *Max Weber* (1864-1920), der unter Macht „die Chance, den eigenen Willen gegenüber einem Anderen auch gegen dessen Widerstand durchzusetzen“, verstand<sup>75</sup>. Dies ist also eine gegner- bzw. ergebnisorientierte Herangehensweise. Weber zu Folge gibt es allerdings viele Qualitäten eines Menschen und viele Konstellationen, die jemanden in die Lage versetzen können, seinen Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen. Insofern sei der Begriff „soziologisch amorph“<sup>76</sup>. Deshalb verwendet Weber als engeren Begriff „Herrschaft“ als „Chance, für einen Befehl Fügsamkeit zu finden“<sup>77</sup>. Herrschaft ist demzufolge eine Art der Machtausübung, die auf Zustimmung, auf Legitimation, beruht.

---

<sup>70</sup> Grundlegend J. Hart, Three Approaches to the Measurement of Power of in International Relations, International Organization 30 (1976), 289-305 (*passim*).

<sup>71</sup> Ebenda.

<sup>72</sup> R.A. Dahl, The Concept of Power, Behavioral Science, 2 (1957), 201-215 (202 f.).

<sup>73</sup> M. Mann, Geschichte der Macht, Erster Band: Von den Anfängen bis zur griechischen Antike, 1994, S. 15, 46-56. Siehe auch H. Popitz, Prozesse der Machtbildung, 1968.

<sup>74</sup> F.A. Brockhaus, Brockhaus – Die Enzyklopädie in vierundzwanzig Bänden. Band 13, 1999. Eintrag „Macht“, S. 706-709 (706); ähnlich V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 2003, S. 118, die Macht als „Verfügungsgewalt über bestimmte zum Handeln befähigende Ressourcen“ verstehen.

<sup>75</sup> M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5., rev. Aufl., besorgt von J. Winckelmann, Tübingen 1985, S. 28.

<sup>76</sup> Ebenda.

<sup>77</sup> AaO., S. 29.

Webers Machtdefinition würde man in einer modernisierten Sprache etwa wie folgt formulieren: „Macht bedeutet die Möglichkeit, eigene Interessen auch gegen Widerstände durchzusetzen, ohne dass es dazu einer besonderen Legitimation bedarf“. Will man diese Definition auf Internationale Organisationen anwenden, gerät man insofern in Schwierigkeiten, als ihr Einfluss ja vor allem auf der – zumindest formal – freiwilligen Mitgliedschaft der Staaten und ihrem Willen, die Politik der Organisation mit zu tragen, beruht. Eine zwanghafte Durchsetzung, beispielsweise mittels militärischer Mittel, geschieht nur in seltenen Ausnahmefällen und ist im Übrigen mit dem völkerrechtlichen Souveränitätsprinzip nur unter Schwierigkeiten zu vereinbaren.

Wenn es aber um freiwilliges Befolgen geht, dann erscheint der Begriff „Herrschaft“ vorderhand angebrachter. Denn Herrschaft ist Weber zufolge, wiederum in modernisierter Sprache, "die Möglichkeit (Wahrscheinlichkeit), dass bestimmte Personen einer Anweisung Folge leisten“, ohne dass man sie dazu zwingen könnte: Sie tun es, weil sie der Herrschaftsinstanz Legitimität zubilligen<sup>78</sup>. Macht ist im Gegensatz dazu gerade nicht auf die Anerkennung der von ihr Betroffenen angewiesen.

## **2. Übertragung auf den Kontext dieser Untersuchung**

In Internationalen Organisationen geht es grundsätzlich um freiwilliges Befolgen, zwar auf Grund politischen Drucks, aber in aller Regel ohne harten Zwang. Insofern wäre es in dieser Untersuchung angebrachter, von „Herrschaftsbegrenzungsmechanismen“ zu sprechen. Der Begriff „Machtbegrenzungsmechanismen“ ist jedoch griffiger und gängiger. Deshalb soll hier der Terminus der „Machtbegrenzung“ verwendet werden. Er ist aber für die Zwecke dieser Untersuchung auch im Sinne von freiwilligem Befolgen zu verstehen. Zu diesem weiten Verständnis von Macht passt die modernere Formulierung, welche Macht als „die Fähigkeit von handelnden Menschen, das Verhalten Anderer zu lenken“, versteht<sup>79</sup>. Diese Definition soll verwendet werden, weil sie flexibel genug ist, um auch die neuen in Internationalen Organisationen wirkenden Mechanismen damit zu erfassen. „Verhalten“ bedeutet danach Tun oder Unterlassen; „Andere“ sind die Mitgliedstaaten, Individuen oder andere von

---

<sup>78</sup> Instruktiv dazu J.S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 2004, S. x, 5 ff. Er definiert „soft power“ als „the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments“. Sie erwachse aus der Anziehungskraft der Kultur, politischen Ideale und Politik eines Landes.

<sup>79</sup> H. Haferkamp, Eintrag „Herrschaft (Macht)“ in R. Winkler (Hrsg.), *Ergänzbare Lexikon des Rechts* 3/60, 1981, S. 1.

Internationalen Organisationen Betroffenen. „Lenken“ ist das Beeinflussen von politischen, wirtschaftlichen und anderen Prozessen und Entscheidungen, das Bewirken von Änderungen im Verhalten von Staaten oder Individuen. Die Definition von Macht als „die Fähigkeit, das Verhalten Anderer zu lenken“ soll in dieser Arbeit *mutatis mutandis* auf Internationale Organisationen angewandt werden: Eine Internationale Organisation hätte folglich dann Macht, wenn sie in der Lage ist, das Verhalten Anderer zu lenken.

### **3. Verhältnis des Machtbegriffs zu Akzeptanz, Legitimation und Effizienz**

Eine Reihe von Begriffen, insbesondere Akzeptanz, Legitimation und Effizienz, stehen in engem gedanklichem Zusammenhang zum Machtbegriff. Für das Verständnis der Implikationen des Machtbegriffes ist es notwendig, auf diese Wechselbeziehungen kurz einzugehen.

Hinsichtlich der Legitimation<sup>80</sup> werden zwei Formen unterschieden: die *normative Legitimation*, welche die Frage umschreibt, inwiefern eine Rechtsordnung gerechtfertigt werden kann (Billigungswürdigkeit) und die *empirische Legitimation*, die nach der tatsächlichen Zustimmung (Billigung bzw. Akzeptanz<sup>81</sup>) zu dieser Ordnung fragt<sup>82</sup>. Die empirische Legitimation spielt bei vielen Mechanismen, die im Folgenden untersucht werden, eine große Rolle. Wenn eine Internationale Organisation von der Öffentlichkeit akzeptiert wird, heißt das, dass sie als gut, richtig, sinnvoll, also zur Existenz berechtigt, wahrgenommen wird.

Macht und Akzeptanz stehen dabei in einem komplexen Wechselspiel zueinander: Einerseits hat die Macht einer Organisation Einfluss auf ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Dieser Einfluss kann in zwei Richtungen gehen: Die Akzeptanz kann sich durch eine starke, schlagkräftige Organisation erhöhen („die tun was!“), sie kann sich aber auch vermindern (Angst vor zu großer Stärke, Allmacht). Andererseits hat die Akzeptanz mittelbar auch Einfluss auf die Macht der

---

<sup>80</sup> Von lateinisch *lex* bzw. *legitimus*; Wahrig: Deutsches Wörterbuch, hrsg. von R. Wahrig-Burfeind, 2000, Eintrag „Legitimation“.

<sup>81</sup> Von lateinisch *acceptare*, annehmen; Wahrig: Deutsches Wörterbuch, hrsg. von R. Wahrig-Burfeind, 2000, Eintrag „Akzeptanz“.

<sup>82</sup> R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 2003, S. 127; M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, 2001, S. 218.

Organisation: Eine höhere Akzeptanz wird in der Regel zu einer höheren tatsächlichen Macht der Organisation führen, denn Akzeptanz stellt grundsätzlich ein machterhöhendes Element dar.

Effizienz bedeutet vernünftiges, schnelles Ausführen einer Aufgabe ohne Ressourcenverschwendung, d.h. unnötigen Verbrauch von Zeit, Personal, Material. Effizienz korreliert als Ausdruck der Leistungsfähigkeit stark mit der faktischen Macht. Je effizienter eine Organisation ist, desto dringlicher stellt sich die Frage nach ihrer Kontrolle, nach Machtbegrenzung.

## II. QUELLEN UND WIRKUNG DER MACHT INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

### 1. Quellen

Woher beziehen Internationale Organisationen ihre Befugnisse?<sup>83</sup> Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sie ihre Kompetenzen durch Zuteilung von den Staaten erhalten (*compétence d'attribution*)<sup>84</sup>. Ergänzend existiert mit der Lehre von den vermuteten Kompetenzen (*implied powers*) eine Auslegungsregel, der zu Folge eine Internationale Organisation über diejenigen Kompetenzen verfügt, die sie zur Erfüllung der ihr zukommenden Aufgaben benötigt, selbst wenn diese Kompetenzen auch bei weitester Interpretation des Gründungsvertrags nicht aus diesem herausgelesen werden können<sup>85</sup>.

Die Implied-Powers-Lehre hat sich in Anlehnung an innerstaatliches Verfassungsrecht, insbesondere der USA, entwickelt. Sie wurde vom Internationalen Gerichtshof in mehreren Gutachten angewendet und fortentwickelt<sup>86</sup>. Die Implied-Powers-Lehre verstößt nicht gegen den Grundsatz der

---

<sup>83</sup> Dazu J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, 2002, S. 60 ff.

<sup>84</sup> H.G. Schermers / N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 141.

<sup>85</sup> H.G. Schermers / N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 158 ff.; B. Royer-Hameray, *Les compétences implicites des organisations internationales*, 1962; R. Khan, *Implied Powers of the United Nations*, 1970; K. Skubiszewski, *Implied Powers of International Organizations*, in Y. Dinstein (Hrsg.), *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, 1989, S. 855-868; C. Schreuer, *Die Internationalen Organisationen*, in H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 2004, Band 1, S. 173-208 (180).

<sup>86</sup> Im Bernadotte-Fall (1949) ging es um die Anerkennung eines Rechts der UNO, für in ihrem Dienst erlittene Schäden völkerrechtliche Schadensersatzansprüche selbst gegen einen Nichtmitgliedstaat geltend zu machen, obwohl ein solches Recht in der UN-Charta nirgends erwähnt ist. Ein solches Recht wurde unter Hinzuziehung der *Implied-Powers-Lehre* bejaht (*Reparations for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, S. 174 ff. In *Effect of Awards* (1954) wurde die Errichtung des Verwaltungsgerichts der UNO gebilligt, obwohl ein solches Gericht in der UN-Charta nicht

Souveränität der Staaten, weil die Mitgliedstaaten mit ihrem - freiwilligen - Beitritt zur Organisation kundgetan haben, dass sie sich dem Recht der jeweiligen Organisation unterwerfen wollen<sup>87</sup>.

## **2. Wirkung**

In der oben formulierten Definition hieß es, Macht sei die Fähigkeit, das Verhalten Anderer zu lenken. Daraus ergeben sich zwei Fragen: *Wer* wird gelenkt, ist betroffen, berührt, gegebenenfalls gebunden? *Wie* wird er gelenkt, ist er betroffen, berührt, gegebenenfalls gebunden?

### **a. Die von der Macht Internationaler Organisationen Betroffenen**

Von den Handlungen einer Internationalen Organisation betroffen sind in erster Linie die Mitgliedstaaten der Organisation. Daneben können aber auch Individuen betroffen sein. Es kann sich drittens auch um andere Internationale Organisationen, Wirtschaftsunternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) handeln sowie um alle anderen Akteure, deren Aktionsfeld sich mit demjenigen der Organisation überschneidet. Diese Untersuchung konzentriert sich jedoch auf Staaten und Individuen als die zwei wichtigsten Arten von Betroffenen.

#### **(1) Staaten**

Was die erste Frage angeht, sind grundsätzlich Staaten die Adressaten der Akte Internationaler Organisationen. So richten sich beispielsweise die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats grundsätzlich an die Mitgliedsstaaten (Art. 25 UN-Ch.). Sie entfalten innerhalb der innerstaatlichen Rechtsordnung keine unmittelbare Wirkung, sondern die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eine entsprechende, intern wirkende Rechtsnorm zu schaffen<sup>88</sup>. Die Entscheidungen des IGH binden die „Streitparteien“ (Art. 59 IGH-Statut), welche gemäß Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut nur Staaten sein können. Die Entscheidungen des WTO-Streitbeilegungsgremiums richten sich ebenso nur an Staaten, nicht etwa an Individuen (vgl. Art. 19 Abs. 1 DSU). Die Empfehlungen der UN-Generalversammlung und des *Trade Review Policy Body* der WTO sind zwar nicht verbindlich, sie können aber gleichwohl eine große Kraft entfalten. Ihre Wirkung richtet sich jedoch grundsätzlich nur auf die Staaten und

---

vorgesehen ist (*Effect of awards of compensation made by the U.N. Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1954, S. 47 ff.

<sup>87</sup> I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2000, S. 250.

<sup>88</sup> J.A. Frowein, United Nations, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, 2000, S. 1029-1043 (1036); E. Klein, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in W. Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 2004, S. 245-355 (309).

nicht auf Individuen. Die ICTY-Resolution des UN-Sicherheitsrats<sup>89</sup> und das Statut des ICTY schaffen für die Mitgliedstaaten ohne weitere Umsetzungsakte der nationalen Gesetzgeber unmittelbar bindende Verpflichtungen in einem Kernbereich staatlicher Souveränität<sup>90</sup>. Damit wird das Verhältnis von Staat und Internationaler Organisation auf eine qualitativ neue Stufe gestellt und eine „neue Qualität der staatlichen Integration in den internationalen Zusammenhang“ erreicht<sup>91</sup>.

Die Macht Internationaler Organisationen ist bei alldem nicht nur auf ihren jeweiligen Mitgliederkreis beschränkt. So sollen beispielsweise die Vereinten Nationen nach dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 6 UN-Ch. dafür Sorge tragen, dass auch Nicht-Mitglieder insoweit nach den Grundsätzen der UN-Charta handeln, als dies zur Wahrung von Frieden und Sicherheit notwendig ist. Der Sicherheitsrat adressiert seine Resolutionen in der Regel an „alle Staaten“ und nicht nur an „alle UN-Mitglieder“<sup>92</sup>.

## (2) Individuen

Zwar richten sich Akte von Internationalen Organisationen wie soeben gesehen grundsätzlich an die Staaten und gerade nicht an die Individuen, jedoch verfügen Internationale Organisationen gleichwohl über mehr und mehr Macht für das tägliche Leben der einzelnen Menschen<sup>93</sup>. Von jedem Akt einer Internationalen Organisation sind mittelbar Individuen betroffen. Staatliches Handeln ist in aller Regel kein Selbstzweck, sondern geschieht für die in den Staatswesen vereinten Menschen. So wurde beispielsweise der UN-Sicherheitsrat häufig zum Schutz von Menschenrechten tätig<sup>94</sup>. Im Fall der Vereinten Nationen kommt diese

---

<sup>89</sup> SR-Res. 827 (1993) vom 25.5.1995.

<sup>90</sup> G. Biehler, Souveränität im Wandel, *Der Staat* 35 (1996), 99-108 (104); vgl. auch Bundestags-Drucksache 13/57 vom 29.11.1994.

<sup>91</sup> G. Biehler, Souveränität im Wandel, *Der Staat* 35 (1996), 99-108 (100 f.). Siehe auch C. Tomuschat, Sanktionen durch internationale Strafgerichtshöfe, Referat auf dem 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Band II/1 S. 53 ff. (67).

<sup>92</sup> P.C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, *AJIL* 96 (2002), 901-905 (901).

<sup>93</sup> E. U. Petersmann, How to reform the UN System? Constitutionalism, International Law and International Organisations, *LJIL* 10 (1997), 421-474 (442); J. Klabbers, The Life and Times of the Law of International Organizations, *Nordic Journal of International Law* 70 (2001), 287-317 (287).

<sup>94</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, *Die Vereinten Nationen*, 2002, S. 44. Generell hat sich der Tätigkeitsschwerpunkt der Vereinten Nationen verlagert: Waren dies anfangs vor allem Frieden und Abrüstung, ging es später vermehrt um wirtschaftliche und soziale Fragen. Demzufolge gehen VN-Resolutionen heute auch stärker ins Detail, was auch zur Folge hat, dass der Einzelne nicht mehr nur entfernt



Rückanbindung an die Menschen auch im Wortlaut der Präambel der UN-Charta zum Ausdruck, welche mit den Worten „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“ beginnt. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Organisation nicht nur zur Verwirklichung der Interessen und Anliegen der Staatenwelt tätig ist, sondern dass das Handeln der Staaten an die Verantwortung gegenüber den Völkern und Menschen gebunden ist, die in ihnen beheimatet sind<sup>95</sup>. Auch internationale Finanzinstitutionen kommen vielfach mit Individuen in Berührung. So überwacht beispielsweise der IWF in Verschuldungskrisen Umschuldungen und vergibt und überwacht neue Kredite. Zwar schließt er keine Verträge direkt mit privaten Banken, gleichwohl ergeben sich gegenseitige Erwartungen und Abhängigkeiten<sup>96</sup>.

Neben den Fällen der mittelbaren Betroffenheit gibt es mehr und mehr Situationen, in denen Einzelpersonen den Akten Internationaler Organisationen direkt und unmittelbar gegenüber stehen. Dies ist zunächst der Fall bei Bediensteten in Internationalen Organisationen<sup>97</sup>; dieser Sonderfall soll hier jedoch nicht weiter behandelt werden. Der unmittelbare Durchgriff ist weiterhin das Kennzeichen supranationaler Hoheitsgewalt, wie sie ihre höchste Entfaltung in den von der Europäischen Union überdachten Europäischen Gemeinschaften gefunden hat<sup>98</sup>.

Auf Weltebene gehört eine unmittelbare internationale Verwaltungstätigkeit mit Durchgriff gegenüber dem Einzelmenschen auch heute noch zu den Ausnahmefällen. Die wichtigsten Beispiele stellen die Internationale Meeresbodenbehörde<sup>99</sup>, die internationalen Strafgerichtshöfe für das frühere

---

und kaum fassbar betroffen ist; vgl. C. Tomuschat, Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen, *Wirtschaftsdienst* 55 (1975), 510-514 (510).

<sup>95</sup> S.B.Gareis, Das Millennium-Forum der VN, in *IFDT* 5 (2000), 28-35 (32).

<sup>96</sup> Siehe M. Bothe / J. Brink / Ch. Kirchner / A. Stockmayer, Rechtsfragen der internationalen Verschuldungskrise, 1988, S. 165 ff.; L. Gramlich, Eine neue internationale „Finanzarchitektur“ oder: Der IMF in der Krise?, *AVR* 38 (2000), 399-454; P. Lucke, Internationaler Währungsfonds - Strukturen, Finanztransaktionen und Konditionalität aus völkerrechtlicher Sicht, 1997; P. Nunnenkamp, IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht?, 2002; K. Weigelt, Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatsouveränität und zu den Menschenrechten: zugleich ein Beitrag zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht, 1999.

<sup>97</sup> Dazu M. Bothe, Internationale Organisationen und Rechtsstaatsprinzip, in J. Jekewitz u.a. (Hrsg.), *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung*, Festschrift für K.J. Partsch, 1989, S. 493-513 (496 ff.); H.-P. Furrer, La protection juridictionnelle du particulier au sein des organisations internationales, in H. Mosler (Hrsg.), *Gerichtsschutz gegen die Exekutive*, 1969, 1218-1258.

<sup>98</sup> Dazu ausführlicher unten § 2 V. 2.

<sup>99</sup> Die Internationale Meeresbodenbehörde (International Seabed Authority) ist die erste echte Weltverwaltungsbehörde. Sie soll die Ausbeutung des Tiefseebodens und -untergrundes verwalten. Gemäß Art. 160 und 162 des UN-Seerechtsübereinkommens in Verbindung mit dem Übereinkommen vom 28.7.1994 zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens (BGBl. 1994 II, S. 2565 ff.)

Jugoslawien und Ruanda<sup>100</sup> sowie die Territorialverwaltung durch Internationale Organisationen dar<sup>101</sup>. Besonders einschneidend sind naturgemäß militärische Aktionen wie die der NATO im Kosovo, wo ganz offen zutage trat, welchen fundamentalen und direkten Einfluss eine Internationale Organisation auf menschliches Leben haben kann. Nach dem 11. September 2001 griff der UN-Sicherheitsrat durch die Veröffentlichung von Listen individueller als Terroristen verdächtigter Personen auch ganz unmittelbar in die Rechte von Einzelmenschen ein<sup>102</sup>. Insbesondere Resolution 1390 (2002) stellte eine qualitativ neue Ebene dar, weil sie weder auf einen konkreten Konflikt beschränkt noch zeitlich begrenzt war.

#### b. Spezifische Formen der Wirkung

Wie wirken Internationale Organisationen? Worin liegt ihre spezifische Macht? Internationale Organisationen wirken grundsätzlich, indem sie Akte gegenüber Staaten und anderen Adressaten erlassen und wichtige Festlegungen über Werte und Güter treffen. Oftmals überwachen sie die Einhaltung von Regeln und sanktionieren Verstöße<sup>103</sup>. Sie beeinflussen das Verhalten von Staaten und Individuen.

---

können Versammlung und Rat der Behörde allgemeine Regeln und Einzelfallentscheidungen erlassen, die auch für private Meeresbergbauunternehmen bindend sind. Zwar ist das Übereinkommen bereits seit einer Reihe von Jahren in Kraft, doch ist die Tätigkeit der Behörde nur langsam angelaufen, weil die Ausbeutung u.a. wegen der immensen Kosten bisher kaum ernstlich begonnen hat. Siehe R. MacDonald, *The International Sea-bed Authority*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, 2004, S. 2213-2230; R. Wolfrum, *The Decision-Making Process According to Sec. 3 of the Annex to the Implementation Agreement: A Model to be Followed for Other International Economic Organisations?*, *ZaöRV* 55 (1995).

<sup>100</sup> Das International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) wurde durch SR-Res. 827 (1993) vom 25.5.1995 errichtet, das International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) durch SR-Res. 955 (1994) vom 8.11.1994. Siehe auch § 1 II. 2. und III. 3.

<sup>101</sup> Siehe unten bei Fn. 358 ff.

<sup>102</sup> SR-Res. 1390 (2002) vom 28.1.2002, operative para. 2: „Decides that all States shall take the following measures with respect to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organization and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them, as referred to in the list created pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000) to be updated regularly by the Committee established pursuant to resolution 1267 (1999).“ Siehe auch SR-Res. 1373 (2001) vom 28.9.2001, operative paras. 1 c, d, in denen der Sicherheitsrat alle Staaten auffordert, gegenüber Einzelpersonen Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise deren Konten einzufrieren und Einzelpersonen zu verbieten, Finanzquellen für Terroristen bereit zu halten oder zu eröffnen. Zur Überwachung der Umsetzung der Resolution wurde das Counter-Terrorism-Committee gegründet. S/AC.40/2001/CRP.1, vom 16.10.2001 (Guidelines of the Committee for the conduct of its work), <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/mandate.html>>, Stand 31.5.2006. Siehe dazu G. Biehler, *Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte*, AVR 41 (2003), 169-181 und <[www.ustreas.gov/offices/enforcement](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement)>, Stand 31.5.2006.

<sup>103</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, *Die Vereinten Nationen*, 2002, S. 22.

Ein besonders starker Einschnitt in die staatliche Souveränität liegt dann vor, wenn Staaten durch Mehrheitsentscheidungen einer Internationalen Organisation gebunden werden können. Denn unter Umständen muss der einzelne Staat, selbst wenn er gegen einen bestimmten Beschluss votiert hat, diesem nachkommen. Dadurch scheint auch die Grenze zwischen einem bloßen Koordinationsrecht und einer gewissen Subordination der Staaten unter die jeweilige Organisation überschritten<sup>104</sup>. Beispielhaft hierfür sind die bindenden Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats gem. Art. 25 UN-Ch., für die gemäß Art. 27 UN-Ch. eine Mehrheit von neun seiner fünfzehn Mitglieder vorliegen muss<sup>105</sup>. So forderte der Sicherheitsrat nach dem 11. September 2001 die Staaten auf, die einschlägigen Konventionen betreffend den Terrorismus zu ratifizieren<sup>106</sup>. Bedeutsam ist in Bezug auf eine gewisse staatliche Subordination auch das Budgetrecht der Generalversammlung gemäß Art. 17 UN-Ch<sup>107</sup>.

Eine sich damit teilweise überschneidende weitere Form der Unterordnung liegt dann vor, wenn bindende Beschlüsse durch Gremien gefasst werden, in denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, wie zum Beispiel durch den bereits erwähnten UN-Sicherheitsrat oder aber das Exekutivdirektorium des IWF. Eine andere, moderne Art und Weise der Abgabe nationaler Souveränität besteht auch dann, wenn Regelungen nicht mehr die positive Zustimmung der Mitglieder voraussetzen, sondern wenn schon das Unterlassen eines fristgerechten Widerspruchs zur internationalen Bindung führt (so genannte *Contracting-out-* oder *Opting-out-Klauseln*)<sup>108</sup>. Ein Beispiel dafür ist Art. 21 f. WHO, in dem es um internationale Gesundheitsvorschriften, insbesondere betreffend die Verhütung von Epidemien<sup>109</sup> oder die Standardisierung von Medikamenten geht. Diese werden von der WHO-Vollversammlung beschlossen<sup>110</sup>. Gemäß Art. 37 f., 54, 90 ICAO werden internationale Richtlinien über die Lufttüchtigkeit der Luftfahrzeuge vom Rat der ICAO mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, ein Staat kann der Wirksamwerdung

---

<sup>104</sup> I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2000, S. 243.

<sup>105</sup> Außer bei Verfahrensfragen müssen dabei alle ständigen Mitglieder zustimmen.

<sup>106</sup> Res. 1373 (2001) vom 28.9.2001, oper. para. 3 d). Siehe dazu auch unten § 3 I. 1.d).

<sup>107</sup> Siehe dazu unten § 3 I. 2.

<sup>108</sup> Dazu I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2000, S. 241 f., 113.

<sup>109</sup> Z.B. WHO-Vorschriften Nr. 2, BGBl. 1955 II, S. 1060.

<sup>110</sup> Dazu I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2000, S. 242; A. von Rom, Der bei Ausbleiben staatlicher Ablehnung verbindliche Mehrheitsbeschluss der Weltgesundheitsorganisation, 1968.

für sich selbst jedoch widersprechen<sup>111</sup>. In diesen Einflussnahmen liegt eine Lenkung im Sinne der oben genannten Macht-Definition. Auf die konkrete Macht von UNO und WTO wird später ausführlicher eingegangen<sup>112</sup>.

### III. NATUR INTERNATIONALER ORGANISATIONEN: INSTRUMENT, ARENA ODER AKTEUR?

Sind Internationale Organisationen überhaupt eigenständige Akteure oder aber nur ohnmächtiger Spielball der Staaten? Können Sie unabhängig von den Mitgliedstaaten agieren und damit Macht ausüben? Haben sie eine *volonté distincte* oder sind sie nur das Sprachrohr ihrer Mitglieder?<sup>113</sup> Stellen Internationale Organisationen nicht nur Kollektivbezeichnungen für ihre Mitgliedstaaten bzw. für die in einer Kontroverse obsiegende Staaten-Mehrheit dar?<sup>114</sup> In funktionaler Hinsicht lassen sich drei Bilder von Internationalen Organisationen unterscheiden<sup>115</sup>:

#### 1. Internationale Organisationen als Instrument der Staaten

Internationale Organisationen können einerseits als bloßes Instrument staatlicher Diplomatie gesehen werden. Sie sind diesem Verständnis zufolge vor allem eine Reflexion der Machtverteilung im internationalen System<sup>116</sup>. So könnten die Vereinten Nationen, und hierbei insbesondere der Sicherheitsrat, das einzige UN-Organ, welches Zwangsmaßnahmen anordnen darf, als bloßes Instrument der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder verstanden werden. Insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes gab es eine Reihe von Fällen, die eine

<sup>111</sup> Dazu I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2000, S. 242.

<sup>112</sup> Siehe unten im Zweiten Teil § 3 I. und § 4 I.

<sup>113</sup> Dazu J. Klabbers, The Life and Times of the Law of International Organizations, Nordic Journal of International Law 70 (2001), 287-317 (288). Siehe auch K. Frank, Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte? Zur Rolle Internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, 1998, S. 7 ff.

<sup>114</sup> So E. Lauterpacht, Are International Organizations doing their? International Legislation, ASIL Proceedings 90 (1996), 593 ff. (596): Internationale Organisationen seien "nothing more than the collective emanation of their members".

<sup>115</sup> C. Archer, International Organisations, 1992, S. 135-159; V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 2003, S. 23 f.; T. Weiss / D.P. Forsythe / R.A. Coate, The United Nations and Changing World Politics, 1994, S. 9-11. Ausführlich am Beispiel der Vereinten Nationen: V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 25-99.

<sup>116</sup> V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 2003, S. 23; S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 23; K. Frank, Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte? Zur Rolle Internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, 1998, S. 8.

Instrumentalisierung durch ständige Ratsmitglieder vermuten lassen, so zum Beispiel die Ermächtigungen des Sicherheitsrats zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen durch Russland in Georgien, durch Frankreich in Ruanda, durch die NATO in Bosnien-Herzegowina, die Verhängung des Luftverkehrsembargos gegen Libyen auf Druck von Großbritannien und der USA sowie den im Jahre 1991 unter US-amerikanischem Kommando geführten Krieg gegen den Irak nach dessen Überfall auf Kuwait<sup>117</sup>.

Verstärkt wird dieser Eindruck, wenn man sich vor Augen hält, dass der Sicherheitsrat nicht in vergleichbaren Fällen ähnlich, sondern je nach eigener Betroffenheit eines ständigen Mitgliedes (wirtschaftliche oder strategische Interessen, drohende Flüchtlingsströme, Druck der öffentlichen Meinung) handelt, also in gewisser Weise selektiv vorgeht. So griff der Sicherheitsrat in Ruanda, Sudan, Tschetschenien sowie nach der Missachtung demokratischer Wahlen in Nigeria und Myanmar nicht bzw. nur halbherzig ein<sup>118</sup>.

Eine andere Möglichkeit der Instrumentalisierung wird zuweilen in Bezug auf die personelle Besetzung der Verwaltungsstäbe der Internationalen Organisation gesehen. So besteht auch bei Beamten, die nicht von ihren Herkunftsstaaten entsandt sind, sondern die dauerhaft und formal unabhängig für die Organisation arbeiten, die Möglichkeit, dass sie mit den ständigen Vertretungen ihrer Herkunftsstaaten engen Kontakt pflegen und damit eine Möglichkeit der Einflussnahme eines einzelnen Staates auf die Organisation besteht<sup>119</sup>. Eine bloße Einflussnahme stellt jedoch nicht zwangsläufig eine Instrumentalisierung dar. Weitere Hinweise für eine Instrumentalisierung stellen die Verweigerung der Beitragszahlung bzw. die Drohung mit Austritt durch einflussreiche Mitgliedstaaten wie die USA dar<sup>120</sup>. Nicht nur die UNO ist von Instrumentalisierungsversuchen betroffen. Auch in Bezug auf andere Organisationen, wie zum Beispiel IWF und WTO, wird kritisiert, sie seien von einflussreichen Mitgliedern systematisch umfunktioniert worden<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 39; G. Seidel, Ist die UN-Charta noch zeitgemäß?, AVR 33 (1995), 21-66 (33).

<sup>118</sup> Siehe Res. 660, 661, 665, 678, 687 des UN-Sicherheitsrats. Ausführliche Fallstudien finden sich bei V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 26 ff.

<sup>119</sup> V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 2003, S. 23; R.W. Cox / H.K. Jacobson (Hrsg.), The anatomy of influence: Decision Making in International Organization, 1973.

<sup>120</sup> Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des 14. Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 14/9200, S. 426.

<sup>121</sup> Siehe nur B.S. Chimni, International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making, EJIL 15 (2004), 1-37 (*passim*); S. Amin, Fifty Years is Enough!, Monthly Review 46 (1994/1995), Heft 11, S. 8-50;

## **2. Internationale Organisationen als Arena**

Neben der soeben dargestellten Vorstellung Internationaler Organisationen als Instrument existiert ein weiteres Bild als Arena, „Spielfeld“ oder „Schaubühne“ staatlicher Politik. Dieser Idee zufolge fungieren Internationale Organisationen als „intergouvernementale Verhandlungssysteme“ bzw. „konferenzdiplomatische Dauereinrichtungen“, in denen Themen und Forderungen wie der Schutz der Umwelt, die Verurteilung der Apartheid oder die Reform der Weltwirtschaftsordnung diskutiert werden.

In den Vereinten Nationen beispielsweise existieren allgemeine Verhandlungsforen wie die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat. Weiterhin gibt es Einrichtungen, die auf spezifische Problemfelder bezogen sind, wie die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), das United Nations Development Program (UNDP), die Völkerrechtskommission und der Menschenrechtsrat. Außerdem finden Weltkonferenzen statt, die sich bestimmten Themen wie Frauen, Armut oder Rassismus widmen<sup>122</sup>.

Dieser Betrachtungsweise zufolge stellen Internationale Organisationen lediglich den institutionellen Rahmen für die Beziehungen der Staaten dar, deren Spiegelbild sie wären. Hiernach werden also die Mitgliedsstaaten und ihre Vertreter als wirklich Handelnde begriffen, die eigentlichen Machtzentren blieben allein die nationalstaatlichen Regierungen<sup>123</sup>. Für dieses Bild spricht, dass die Funktionsfähigkeit Internationaler Organisationen nach wie vor in erheblichem Maße von der Mitwirkung ihrer Mitglieder abhängig ist<sup>124</sup>.

---

P. Sandner / M. Sommer, Entwicklungshilfe oder finanzpolitischer Knüppel für die "Dritte Welt"?, 1988; vgl. auch Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des 14. Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 14/9200, S. 426.

<sup>122</sup> V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 68 f.

<sup>123</sup> V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 67 ff.; V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen, 2003, S. 23; S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 21. Ähnlich auch C. Schreuer, Die Internationalen Organisationen, in H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2004, Band 1, S. 173-208 (206).

<sup>124</sup> C. Schreuer, Die Internationalen Organisationen, in H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2004, Band 1, S. 173-208 (206).

### **3. Internationale Organisationen als eigenständige Akteure**

Schließlich können Internationale Organisationen einem dritten Bild zufolge als eigenständige Akteure begriffen werden<sup>125</sup>. Für ein solches Verständnis spricht, dass das Handeln der in der Organisation vereinten Mitglieder das Spezifikum aufweist, dass es in und durch eine Internationale Organisation, genauer gesagt durch ihre Organe, stattfindet und ohne diese nicht so oder gar nicht stattgefunden hätte<sup>126</sup>. Für das Zusammenwirken in und durch Internationale Organisationen unterwerfen sich die Mitgliedstaaten organschaftlich formalisierten Regeln<sup>127</sup>.

Gegen das Akteursbild könnte man allerdings einwenden, dass Internationale Organisationen nichts anderes seien als eine Kollektivbezeichnung für ihre Mitgliedstaaten und dass die Zuschreibung einer bestimmten Tätigkeit an eine Internationale Organisation nur eine kürzelhafte Bezeichnung der Tatsache sein könnte, dass sich ein Kollektiv von Staaten einmütig oder auch durch Mehrheitsentscheidung auf eine bestimmte Entscheidung geeinigt hat<sup>128</sup>.

Als weiteres Argument gegen das Akteursbild wird vorgebracht, dass dieses Bild mit der Idee eines Weltstaates verknüpft sei, welcher abzulehnen sei<sup>129</sup>. Eine solche Verknüpfung ist jedoch keineswegs zwangsläufig, weil ein in Teilbereichen unabhängiges Agieren einer Internationalen Organisation noch längst nicht deren Staatsqualität bedeutet; insbesondere bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“. Gegen das Akteursbild könnte schließlich auch sprechen, dass die Mitgliedstaaten die Macht oder Ohn-Macht der jeweiligen Internationalen Organisation selbst bestimmen, getreu dem Diktum: „Internationale Organisationen sind nur so stark, wie ihre Mitgliedsstaaten sie machen.“<sup>130</sup> So schwächt beispielsweise eine dauerhaft ausbleibende oder verspätete Beitragszahlung bedeutender Mitglieder das UN-System beträchtlich<sup>131</sup>.

---

<sup>125</sup> V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 2003, S. 23 f.; S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 22.

<sup>126</sup> V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 2003, S. 24.

<sup>127</sup> AaO.

<sup>128</sup> Ebenda.

<sup>129</sup> So offenbar V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 47.

<sup>130</sup> Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des 14. Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 14/9200, S. 450. Ähnlich Kofi Annan in Pressekonferenz vom 1.11.2001: „Wir können nur so stark sein, wie die Mitgliedstaaten uns lassen.“, SG/SM/8011 vom 1.11.2001, sowie G. Seidel, Reform der UNO, Recht und Politik 41 (2005), 85-98 (85).

<sup>131</sup> Ausführlich A. Bond, U.S. Funding of the United Nations: Arrears Payments as an Indicator of Multilateralism, in Berkeley Journal of International Law 21 (2003), S. 703-714 (*passim*); siehe auch W.J. Feld / R.S. Jordan, International Organizations: A Comparative Approach, 1994, S. 182 ff.

Für eine zumindest teilweise Akteursqualität ist andererseits anzuführen, dass Internationale Organisationen durch Organe handeln, die nicht mit dem Kollektiv der mitgliedstaatlichen Regierungen identisch sind<sup>132</sup>. Zwar hängt ihre Zusammensetzung in unterschiedlichem Grade vom Willen der Mitgliedstaaten ab, sie ist jedoch nicht vollständig von deren Einfluss determiniert<sup>133</sup>. Das Handeln durch Organe markiert den Unterschied zwischen Internationalen Organisationen und anderen, loseren Formen internationaler Kooperation wie dem British Commonwealth oder dem GATT 1947<sup>134</sup>. In dieser Hinsicht ist jede Internationale Organisation auf die Trennung zwischen der Organisation auf der einen Seite und der Summe ihrer Mitglieder auf der anderen Seite gegründet<sup>135</sup>. Das begriffsnotwendige Vorhandensein zumindest eines Organs in Internationalen Organisationen deutet darauf hin, dass Internationale Organisationen jedenfalls teilweise einen eigenständigen Willen haben sowie eine (rechtlich) selbständige Existenz haben und als Akteure agieren können.

Für das Akteursbild spricht ferner, dass der Verwaltungsapparat oft eine gewisse Autonomie gegenüber den Mitgliedsländern erlangt hat. Die Mitarbeiter der Verwaltung sind von Weisungen ihrer Herkunftsländer unabhängig und nur den Zielen der Organisation verpflichtet. Der Verwaltungsapparat hat oft einen beträchtlichen Informationsvorsprung vor den Mitgliedstaaten. Er fungiert als Auftraggeber von Studien, die Grundlage für die Entscheidungsfindung der Beschlussorgane sind. Er hat erheblichen Einfluss auf Tagesordnung und Entscheidungen<sup>136</sup>. Je mehr Kompetenzen auf das Sekretariat übertragen worden

---

<sup>132</sup> E. Klein, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in W. Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2004, S. 245-355 (294); I. Seidl-Hohenveldern / T. Stein, *Völkerrecht*, 2000, S. 181 und 202. Anschaulich für die WTO: P.J. Kuijper, Some Institutional Issues Presently Before the WTO, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), *The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec*, 2002, S. 81-110 (107).

<sup>133</sup> V. Rittberger / B. Zangl, *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte*, 2003, S. 24.

<sup>134</sup> Zur Existenz von Organen als begriffsnotwendiger Voraussetzung Internationaler Organisationen H.G. Schermers / N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 29 f.; J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, 2002, S. 12 f.; I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, 2000, S. 5 ff.; C. Schreuer, Die Internationalen Organisationen, in H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 2004, Band 1, S. 173-208 (174, 195). Zu „soft organizations“ J. Klabbers, *Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law*, *Nordic Journal of International Law* 70 (2001), 403-421.

<sup>135</sup> H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 29; I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, *Recht der Internationalen Organisationen*, 2000, S. 5; L. Gramlich, Eine neue internationale „Finanzarchitektur“, *AVR* 38 (2000) 399-454 (451).

<sup>136</sup> K. Frank, *Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte? Zur Rolle Internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung*, 1998, S. 10; R.W. Cox / H.K. Jacobson, *The Framework*, in R.W. Cox / H.K. Jacobson (Hrsg.), *The anatomy of influence*, 1973, S. 1-38.



sind und je größer sein Informationsvorsprung ist, desto geringer sind die Einflussmöglichkeiten mächtiger Staaten, ja aller Mitgliedstaaten auf das Wirken der Organisation<sup>137</sup>. Außerdem erreichen auch die Vertreter der Mitgliedstaaten vor Ort unter Umständen einen gewissen Grad an Autonomie und können ihre Handlungsspielräume gemäß den Zielen der Organisation nutzen<sup>138</sup>.

Bei den Vereinten Nationen hat vor allem der Sicherheitsrat Akteursqualität. Dieses Auftreten des Sicherheitsrats als Akteur wird namentlich bei der Überwachung der dem Irak auferlegten Abrüstungsverpflichtungen in Bezug auf Massenvernichtungswaffen sowie bei der Errichtung der Internationalen Tribunale für Ex-Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR)<sup>139</sup> deutlich. Im Übrigen wird die akteursähnliche Qualität Internationaler Organisationen sichtbar in dem Umstand, dass ein Organ einer Internationalen Organisation im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten als Dritter auftritt, so zum Beispiel der IGH oder die Streitschlichtungsinstanzen der WTO<sup>140</sup>.

Für das Akteursbild spricht auch, dass mit der Gründung einer Internationalen Organisation, die grundsätzlich völkerrechtliche Rechtsfähigkeit besitzt<sup>141</sup>, eine gewisse Verselbständigung gerade intendiert war. Außerdem wird Internationalen Organisationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in der Regel auch innerstaatliche Geschäfts- und Rechtsfähigkeit eingeräumt<sup>142</sup>; somit können sie als eigenständige juristische Person auftreten.

#### **4. Zwischenergebnis**

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass es verschiedene Betrachtungsweisen in Bezug auf Internationale Organisationen gibt. Sie schließen einander nicht aus, sondern sind als sich ergänzende Blickwinkel auf ein komplexes Phänomen zu verstehen. Je nach untersuchter Organisation kann die eine oder die

---

<sup>137</sup> K. Frank, Spielball, 1998, S. 42.

<sup>138</sup> K. Frank, Spielball, 1998, S. 10 f.; siehe auch P. Wolf, International Organization and Attitude Change, International Organization 27 (1973), 347-371 (*passim*).

<sup>139</sup> Siehe oben Fn. 100 sowie V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 48 ff.

<sup>140</sup> V. Rittberger / B. Zangl, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 2003, S. 24.

<sup>141</sup> *Reparations for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, S. 174 ff. (178 f.); H. G. Schermers / N. M. Blokker, International Institutional Law, 1995, S. 976 ff.; I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, Recht der Internationalen Organisationen, 2000, S. 3 ff.; B. Fassbender, Die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen, ÖZöRV 37 (1986), 17-49.

<sup>142</sup> Siehe z.B. Art. 104 UN-Ch., Art. VIII:1 WTO-Ü.

andere Perspektive angebracht sein. Auch innerhalb einer Organisation kann die Akteursqualität je nach Politikfeld deutlicher zum Tragen kommen als in anderen<sup>143</sup>.

Die drei verschiedenen Bilder führen zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der hier behandelten Frage, ob Internationale Organisationen Macht ausüben können. Den Bildern vom Instrument und von der Arena zu Folge verfügen Internationale Organisationen über keine eigene Macht. Wenn und soweit man sie aber als Akteure begreift, können sie eigene Macht ausüben. Dies ist zumindest in Teilbereichen der Fall.

#### **IV. MACHT DER ORGANISATION UND MACHT DER ORGANE**

Wenn von der Macht Internationaler Organisationen die Rede ist, kann theoretisch zweierlei gemeint sein: einerseits die Macht der Internationalen Organisation als Ganzes nach außen (Macht der Organisation), andererseits die möglicherweise bestehende „Macht“ der einzelnen Organe der Internationalen Organisation nach außen (Macht der Organe). Diese Arbeit vertritt die These, dass es innerhalb der Organisation Mechanismen gibt, die, gezielt oder ungezielt, die Macht der Organisation nach außen begrenzen. Wie bereits dargelegt<sup>144</sup>, werden dabei nur interne Mechanismen untersucht, und zwar solche Mechanismen, die innerhalb oder zwischen den Hauptorganen der Internationalen Organisation wirken. Für die Untersuchung dieser Mechanismen ist die Frage nach der Macht einzelner Organe nach außen nicht zentral. Die Macht einzelner Organe ist stattdessen für die vorliegende Arbeit nur insofern relevant, als sie für die Außenmacht der Organisation von Bedeutung ist.

#### **V. ERGEBNIS**

Unter Macht wird für die Zwecke dieser Untersuchung die Fähigkeit verstanden, das Verhalten Anderer zu lenken. Internationale Organisationen üben, zumindest teilweise, solche Macht aus. Sie fungieren nicht nur als Instrument oder Arena für das Agieren der Staaten, sondern treten vermehrt auch als eigenständige Akteure auf. Die Macht Internationaler Organisationen erscheint in unterschiedlichen Ausgestaltungen und Ausprägungen und ist insbesondere von den Abstimmungsmodalitäten sowie der Bindungswirkung der verabschiedeten Akte abhängig.

---

<sup>143</sup> Speziell für die UNO: S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 22 f.

<sup>144</sup> Siehe oben in der Einleitung.

## § 2 Machtbegrenzung

„Die Macht ist eine Größe des Menschen, die für das Böse außerordentlich anfällig ist. ... Es gilt, institutionelle Techniken zu finden, die besonders dazu bestimmt sind, die Ausübung der Macht möglich und den Missbrauch der Macht unmöglich zu machen.“ (P. Ricoeur)<sup>145</sup>

“...the democratic deficiency of our international institutions constitutes a problem, that, if not addressed, will continue to make success the father of failure.” (T.M. Franck)<sup>146</sup>

Nachdem in § 1 festgestellt worden ist, dass Internationale Organisationen Macht ausüben, soll die Frage nach deren Begrenzung im Mittelpunkt des folgenden Kapitels stehen. Zunächst werden die Notwendigkeit (I.) und der Begriff der Machtbegrenzung beleuchtet (II.), bevor historische Konzepte (III.) und heutige innerstaatliche Formen der Machtbegrenzung dargestellt werden (IV.). Diese Formen sind jedoch nicht ohne weiteres auf Internationale Organisationen übertragbar. Denn schon die Frage des „Ob“ von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen ist nicht evident (V.). Deshalb ist zunächst auf Sinn und Zweck dieser Machtbegrenzung einzugehen (VI.). Wenn sich daraus ein Nutzen von Machtbegrenzung auch in Internationalen Organisationen ergibt, können in einem anschließenden Schritt mögliche Formen solcher Machtbegrenzung in diesen Organisationen aufgezeigt werden (VII.). Daraus ist schließlich der analytische Rahmen zu entwickeln, anhand dessen die Fallstudien im Zweiten Teil erfolgen werden (VIII.).

### I. GRUNDSÄTZLICHE NOTWENDIGKEIT VON MACHTBEGRENZUNG

Die Machtausübung Internationaler Organisationen macht eine Eingrenzung dieser Macht notwendig, denn in ihrer Machtfülle liegt auch die Gefahr des Machtmissbrauchs. So erkannte schon Aristoteles die Gefahr des Machtmissbrauchs

---

<sup>145</sup> P. Ricoeur, *Geschichte und Wahrheit*, übers. von R. Leick, 1974, S. 258, 265.

<sup>146</sup> T.M. Franck, *The Success and Failure of International Organizations*, ASIL Proceedings 90 (1996), 596-598 (598).

als „das in jedem Menschen liegende Schlechte“<sup>147</sup>. Auch *Helvétius* schrieb: „Der Mißbrauch der Macht ist an die Macht gebunden wie die Wirkung an die Ursache.“<sup>148</sup> *Ricoeur* formulierte einprägsam: „Nicht, daß die Macht das Böse wäre. Aber die Macht ist eine Größe des Menschen, die für das Böse außerordentlich anfällig ist; vielleicht ist sie in der Geschichte der größte Tummelplatz und die nachhaltigste Entfaltung des Bösen.“<sup>149</sup> Deshalb muss Macht begrenzt werden, so dass Missbräuchen vorgebeugt wird.

Dass Macht die Gefahr ihres Missbrauchs in sich birgt, gilt nicht nur für die Macht eines einzelnen Menschen, sondern auch für die Macht eines Gemeinwesens über die in ihm lebenden Personen. *Diderot* schrieb, dass die Macht Bedingungen voraussetze, die ihren Gebrauch rechtmäßig, nützlich für die Gesellschaft und vorteilhaft für das Gemeinwesen machen, sie festlegen und in Grenzen halten. „Die wahre und rechtmäßige Macht hat also notwendig Schranken.“<sup>150</sup> Auch *Ricoeur* erkannte: Das politisch „Böse“ sei der Größenwahn. Die große Herausforderung der Demokratie liege in der Kontrolle des Staates durch das Volk. Institutionelle Techniken seien nötig, die „die Ausübung der Macht möglich und den Mißbrauch der Macht unmöglich“ machten. Der Staat müsse sein, ohne zu sehr zu sein<sup>151</sup>. *Kuhn* bemerkte: „Der Staat ist verwirklichte Freiheit, aber eine Verwirklichung, die zugleich die Freiheit bedrohe. Allein die durch den Staat garantierte Freiheit vom Staat macht den Staat erträglich.“<sup>152</sup>

Je mehr Macht eine Institution hat, desto größer ist die Gefahr des Machtmissbrauchs, auch auf internationaler Ebene<sup>153</sup>. Dass Internationale Organisationen zu verwerflichen Zwecken gegründet werden, ist durchaus denkbar. So plante Mussolini in den 1930iger Jahren, ein formelles Direktorat der damals vier führenden europäischen Mächte (Frankreich, Großbritannien, Italien und

---

<sup>147</sup> Aristoteles, Politik, Buch VI, § 1318 b, übers. von E. Schütrumpf, 1996.

<sup>148</sup> C. A. Helvétius, Vom Menschen, seinen geistigen Fähigkeiten und seiner Erziehung, übers. von G. Mensching, 1972, S. 214.

<sup>149</sup> P. Ricoeur, Geschichte und Wahrheit, 1974, S. 258.

<sup>150</sup> D. Diderot, Philosophische Schriften, Erster Band, übers. von T. Lücke, 1961, S. 256 f.

<sup>151</sup> P. Ricoeur, Geschichte und Wahrheit, übers. von R. Leick, 1974, S. 265.

<sup>152</sup> H. Kuhn, Der Staat: eine philosophische Darstellung, 1967, S. 115.

<sup>153</sup> Siehe z. B. P. Malanczuk, Reconsidering the relationship between the ICJ and the Security Council, in W.P. Heere (Hrsg.), International Law and The Hague's 750th Anniversary, 1999, S. 87-99 (98), bezogen auf den Sicherheitsrat: „The more active a powerful body becomes, the more likely is the abuse of its powers, whether intentionally or not.“

Deutschland) zu gründen<sup>154</sup>. Internationale Organisationen sind demzufolge nicht *per se* „gut“. Auch bei der WTO mutmaßen einige, dass sie ein Instrument der Konzerne und damit in der Hand übler Kräfte sei, ebenso wird an der Daseinsberechtigung des IWF gezweifelt<sup>155</sup>.

Macht kann jedoch nicht allein durch Moral begrenzt werden. *Kindermann* führt hierzu aus: „Die Zähmung der Macht kann nur einer politischen Ethik gelingen, die der Immanenz und Problematik des Machtfaktors in allem politischen Handeln gewahr geworden und somit bestrebt ist, die Macht nicht ausschließlich durch Moral sondern gleichzeitig auch durch Macht – beispielsweise im Sinne der Gewaltenteilung - zu begrenzen.“<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> R. van Diepen, Voor Volkenbond en vrede: Nederland en het streven naar een nieuwe wereldorde 1919-1946, 1999, S. 143; J. Klabbers, An Introduction to International Institutional Law, 2002, S. 38.

<sup>155</sup> Siehe oben Fn. 121.

<sup>156</sup> G.-K. Kindermann, Einführung zu H. J. Morgenthau, Macht und Frieden, 1963, S. 19-47 (38).

## II. WEITER BEGRIFF DER MACHTBEGRENZUNG

Macht wurde oben als die Fähigkeit einer Internationalen Organisation, das Verhalten Anderer zu lenken, definiert<sup>157</sup>. „Machtbegrenzung“ liegt demzufolge vor, wenn die Fähigkeit einer Internationalen Organisation nach außen, das Verhalten Anderer zu lenken, begrenzt wird. Begrenzung muss dabei jedoch nicht notwendigerweise Verringern bzw. Mindern bedeuten. Stattdessen soll Begrenzung hier in einem weiteren Sinn verstanden werden, nämlich auch als Entschleunigung, Verzögerung, Einzäunung, Kanalisierung, „Zügeln“ und „in Bahnen lenken“.

Warum dieses weite Verständnis von Machtbegrenzung? Ein Verständnis, das sich nur auf das Verringern bezieht, wäre unnötig eng und widerspräche dem Ziel dieser Untersuchung. Denn ihr Ausgangspunkt war die Feststellung, dass Internationale Organisationen Macht haben und dass zu fragen ist, ob es Mechanismen innerhalb der Organisation gibt, die den ordnungsgemäßen Umgang mit dieser Macht sicherstellen, die Machtmissbrauch vorbeugen und Effizienz gewährleisten. Zu diesem Zweck ist es nicht nötig, dass die in Frage stehende Macht verringert wird. Es kommt nur darauf an, dass sie in feste Schranken gewiesen wird. Aus diesem Grund wäre eine Festlegung auf ein bloßes Verringern zu eng.

Bei der Machtbegrenzung können Mechanismen, die zwischen Organen oder innerhalb eines Organs, also im Innenverhältnis, wirken (Binnenmechanismen), von Mechanismen, die zwischen der Organisation und ihren Mitgliedstaaten, also im Außenverhältnis, wirken, unterschieden werden. In dieser Untersuchung soll es um Formen der Machtbegrenzung im Inneren der Organisation gehen; demgemäß werden nur Binnenmechanismen untersucht. Folglich ist Untersuchungsgegenstand die Begrenzung der Macht im Sinne der Fähigkeit einer Internationalen Organisation, das Verhalten Anderer zu lenken. Im Fokus der Betrachtung stehen dabei Binnenmechanismen. Es ergeben sich also folgende *zwei Voraussetzungen*, die erfüllt sein müssen, damit ein Mechanismus als Machtbegrenzungsmechanismus im Sinne dieser Untersuchung bezeichnet werden kann: Als erste Voraussetzung muss es sich um einen *Binnenmechanismus*, der also zwischen den Organen oder innerhalb der Organe der Organisation besteht, handeln. Unter Mechanismus ist dabei der (standardisierte) Ablauf von (ineinander greifenden) Vorgängen zu verstehen<sup>158</sup>. Da in dieser Untersuchung nur formalisierte Formen behandelt

---

<sup>157</sup> § 1 I.

<sup>158</sup> Duden Fremdwörterbuch, hrsg. vom wissenschaftl. Rat der Dudenredaktion, 1990, Eintrag „Mechanismus“; Wahrig: Deutsches Wörterbuch, hrsg. von R. Wahrig-Burfeind, 2000, Eintrag „Mechanismus“.

werden<sup>159</sup> und im Übrigen davon ausgegangen wird, dass diese auch Mechanismen sind, ist es im folgenden Untersuchungsteil nicht erforderlich, in jedem Einzelfall nachzuweisen, dass es sich um einen „Mechanismus“ im soeben definierten Sinne handelt. Als zweite Voraussetzung muss der Binnenmechanismus *auf die Außenmacht* der Organisation *in begrenzender Form Einfluss haben*. Anhand dieser zwei Kriterien werden die Vereinten Nationen und die Welthandelsorganisation nachfolgend analysiert werden.

---

<sup>159</sup> Siehe oben Einleitung: Gegenstand und Eingrenzung der Untersuchung.

### III. HISTORISCHE KONZEPTE ZUR MACHTBEGRENZUNG

Die Idee der Trennung und Balance verschiedener Funktionen bzw. Mächte geht in seinen Ursprüngen bis in die Antike zurück. Bereits der ideale Stadt-Staat Platons (427-347 v. Chr.), so wie er ihn in seinem „Der Staat“ („Politeia“, „Republic“) beschrieb, war durch eine Arbeitsteilung zwischen drei spezialisierten Ständen gekennzeichnet: Den „Handwerkern“ bzw. „Geschäftsleuten“, dem „Kriegerstand“ sowie den „Ratgebern und Wächtern“<sup>160</sup>. Der Staat sei dann gerecht, wenn es zwischen den drei Ständen zu keiner Überschneidung komme. „Gerechtigkeit ist, wenn man das Seine tut und nicht mancherlei Dinge treibt.“<sup>161</sup> „Die Vielgeschäftigkeit und das Vertauschen dieser drei Stände wird also für die Stadt der größte Schaden sein, und man könnte sie wohl mit Recht ein Hauptverbrechen nennen.“<sup>162</sup>

Später, in seinem Werk „Die Gesetze“ („Nomoi“), beschreibt Platon einige erste Gedanken zur Trennung von Gewalten als ein Mittel, sich und Anderen die Herrschaft zu erhalten. Wegen ihrer korrumpierenden Natur solle Macht niemals einer einzigen Person oder einer einzelnen Gruppe anvertraut werden: „Und in dieser Form konnte nun also die Königsherrschaft bei euch, in der richtigen Mischung ihrer Teile und im Besitz des Maßes, sich selbst erhalten und auch den anderen dazu verhelfen, dass sie erhalten blieb.“<sup>163</sup>

Platons Schüler Aristoteles (384-322 v. Chr.) sah Kontrolle durch das Volk als das Mittel, der Gefahr des Machtmissbrauchs zu begegnen: „Sie werden selber gerecht herrschen, weil andere die Rechenschaftsablegung kontrollieren; die Tatsache, daß sie abhängig sind und nicht die Möglichkeit haben, alles zu tun, was ihnen jeweils gut scheint, ist ja von Vorteil.“<sup>164</sup> Im Einzelnen unterschied Aristoteles „drei Stücke der Staatsgewalt“, nämlich die über gemeinsame Angelegenheiten beratende Gewalt, die Verwaltung und die Rechtspflege<sup>165</sup>. Er platzierte sie in verschiedenen Händen, jedoch hauptsächlich aus Gründen der Effizienz und weniger als

---

<sup>160</sup> Platon, *Der Staat*, übers. von R. Rufener, 1991, 434 a-c. Siehe auch R. Polin, *Plato and Aristoteles on constitutionalism: an exposition and reference source*, 1998, S. 51.

<sup>161</sup> Platon, *Der Staat*, übers. von R. Rufener, 1991, 432 e-c.

<sup>162</sup> Platon, *Der Staat*, übers. von R. Rufener, 1991, 432e-433c.

<sup>163</sup> Platon, *Die Gesetze*, übers. von R. Rufener, 1974, 691 b – 692 c; siehe dazu auch M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 1967, S. 35.

<sup>164</sup> Aristoteles, *Politik*, Buch VI, § 1318 b, übers. von E. Schütrumpf, 1996.

<sup>165</sup> Aristoteles, *Politik*, Buch VI, §§ 1297b-1301a, übers. von E. Schütrumpf, 1996; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, 1980, S. 514; U. Fastenrath, *Gewaltenteilung - Ein Überblick*, *Juristische Schulung* 26 (1986), 194-201 (195).



Machtbegrenzung im modernen Sinn<sup>166</sup>. Die beratende Gewalt sollte Entscheidungsgewalt über Krieg und Frieden, die Schaffung und Beendigung von Allianzen, über die Gesetze, Todesstrafen, über Verbannung und die Konfiskation von Eigentum und über die Prüfung der Staatsfinanzen haben<sup>167</sup>. Das zweite Element sollte die Verwaltung („die Staatsämter“) sein, welche insbesondere durch die Befugnis zum Erlass von Anordnungen ausgezeichnet ist<sup>168</sup>. Das dritte Element bildete die Rechtspflege<sup>169</sup>.

Während des zweiten Jahrhunderts vor Christus beschrieb *Polybius* (ca. 200 –120 v. Chr.) die Auffassung, die *Lycurgus*’ (ca. 880 v. Chr.) von einer idealen Verfassung hatte. Darin sollten die Vorteile der besten Regierungsformen vereinigt werden, so dass keines der Prinzipien übermäßig wachse und zu dem in ihm von Natur angelegten Übel entarte oder aus der Balance gerate oder zu großes Übergewicht habe, sondern damit der Staat durch einen gegenseitigen Kräfteausgleich im Gleichgewicht und ausgewogen, lange bestehen bleibe<sup>170</sup>.

Im Hochmittelalter war *Marsilius von Padua* (ca. 1275-1342) einer der ersten, der verschiedene Elemente der Staatslenkung unterschied. Er begründete die Gesetzgebungsgewalt des Volkes unter Zuhilfenahme der Trennung von Gesetzgebung einerseits und Verwaltung und Streitschlichtung andererseits<sup>171</sup>. Drei Jahrhunderte später wurde im Jahre 1653 Englands erste geschriebene Verfassung, „The Instrument of Government“, verabschiedet, welche ein legislatives Organ, das Parlament, und ein Exekutivorgan, den Lord Protector, vorsah, jedes mit seiner eigenen Funktion und einer gewissen Unabhängigkeit voneinander.<sup>172</sup> Nach der Auffassung von *John Locke* (1632-1704) sollte die Regierungsmacht dadurch balanciert werden, dass verschiedene Teile von ihr in verschiedene Hände gegeben werden („placing several parts of it in different hands“)<sup>173</sup>. Er unterschied vier

<sup>166</sup> Th. Tsatsos, Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung, 1969, S. 13-16; R. Polin, Plato and Aristoteles on constitutionalism: an exposition and reference source, 1998, S. 176-177.

<sup>167</sup> Aristoteles, Politik IV § 1298 a, übers. von E. Schütrumpf, 1996.

<sup>168</sup> Aristoteles, Politik, IV §§ 1298 a, 1299 a, übers. von E. Schütrumpf, 1996.

<sup>169</sup> Aristoteles, Politik, IV §§ 1298 a, 1300 b, übers. von E. Schütrumpf, 1996.

<sup>170</sup> Polybios, Historien, Sechstes Buch, 10 (7), übers. von K. F. Eisen, 1973.

<sup>171</sup> Marsilius von Padua, Der Verteidiger des Friedens, übers. von W. Kunzmann, 1971, Teil I, Kap. VIII § 1, Kap. V, Kap. XV § 8; siehe auch M.J.C. Vile, Constitutionalism and the Separation of Powers, 1967, S. 27 ff.; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland - Band II, 1980, S. 514.

<sup>172</sup> Das „Instrument of Government“ ist verfügbar unter <<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1653instrumentgovt.html>>, Stand 31.5.2006. Siehe auch M.J.C. Vile, Constitutionalism and the Separation of Powers, 1967, S. 47 ff.

<sup>173</sup> J. Locke, Two Treatises of Government, Second Treatise, 1690, VIII, § 107.

Gewalten, welche, um Willkür zu vermeiden<sup>174</sup>, auf zwei verschiedene Organe aufgeteilt werden sollen: die Legislative als die höchste Gewalt auf der einen Seite; exekutive Gewalt, föderative (auswärtige) Gewalt und Prärogative (die Macht des Monarchen im eigenen Ermessen zu entscheiden) auf der anderen Seite<sup>175</sup>. Die Regierenden sollten in bestimmten Grenzen agieren, insbesondere im Rahmen der verabschiedeten Gesetze<sup>176</sup>.

Die Lehre von der Gewaltenteilung erfuhr ihre Renaissance für die moderne Zeit und ihre Begründung als ein eigenständiges Prinzip durch *Charles de Montesquieu* (1689-1755), der in seinem Werk „*De l’Esprit des Lois*“ (1748) die damalige englische Verfassungsordnung analysierte und aus ihr Schlussfolgerungen für den wünschenswerten Aufbau von Staaten im Allgemeinen zog<sup>177</sup>. Montesquieu unterschied drei Zweige der Gewalt: legislative Gewalt, exekutive Gewalt (die auch für auswärtige Angelegenheiten zuständig sein sollte) und Judikative (Zivil- und Strafgerichtsbarkeit)<sup>178</sup>. Er forderte, dass, um Missbrauch vorzubeugen, jede dieser drei Gewalten verschiedenen Funktionsträgern zugeordnet werden solle. Montesquieu ging es dabei allerdings nicht so sehr um eine formale Trennung der Gewalten, als um gegenseitige Kontrolle und Begrenzung: "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir."<sup>179</sup>

Mehr als ein Jahrhundert nach dem englischen "Instrument of Government" erfolgte in Amerika ein ausdrücklicher Bezug auf die Theorie von der Gewaltenteilung in der Bill of Rights der Virginia Convention (12. Juni 1776). Darin heißt es in Abschnitt V: "That the legislative and executive power of the state should be separate and distinct from the Judiciary; ..."<sup>180</sup>.

Im Jahre 1789 floss der Gedanke der Gewaltenteilung in die Französische Menschenrechtserklärung ein. In Artikel 16 heißt es: „Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée *ni la séparation des pouvoirs déterminée*, n'a

<sup>174</sup> „It may be too great a temptation to humane frailty, apt to grasp at Power, for the same Persons who have the power of making Laws, to have also in their hands the power to execute them whereby they may exempt themselves from Obedience to the Laws they make, and suit the Law, both in its making and execution, to their own private advantage.“ J. Locke, *Second Treatise*, XII, § 143.

<sup>175</sup> J. Locke, *Two Treatises of Government*, 1690, II §§ 132-168.

<sup>176</sup> J. Locke, *Two Treatises of Government*, 1690, II §§ 135-137.

<sup>177</sup> C. de Montesquieu, *De l’Esprit des Lois*, 11. Buch, Kapitel VI, 1987, S. 168 ff.

<sup>178</sup> C. de Montesquieu, ebenda, S. 168.

<sup>179</sup> C. de Montesquieu, ebenda, S. 167.

<sup>180</sup> <<http://www.nationalcenter.org/VirginiaDeclaration.html>>, Stand 31.5.2006.

point de Constitution.“<sup>181</sup> Nur wenige Wochen später, am 17. September 1789, wurde die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika verabschiedet, die in ihren Artikeln I, II und III eine spezifische Kombination aus Gewaltenteilung und Checks and Balances beinhaltete<sup>182</sup>. Die französische Verfassung von 1791<sup>183</sup> und die Verfassung von Belgien von 1831<sup>184</sup> enthielten vergleichbare Regelungen.

---

<sup>181</sup> Erklärung vom 17. August 1789. <<http://www.elysee.fr/instit/text1.htm>>, Stand 31.5.2006.

<sup>182</sup> <<http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html>>, Stand 31.5.2006. Siehe auch M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 1967, S. 134 ff.

<sup>183</sup> Titel III, Art. 3-5, und Titel III, Kapitel 1-5; <<http://www.elysee.fr/instit/text4-1.htm>>, Stand 31.5.2006.

<sup>184</sup> Titel III Art. 26-30, <[http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html)>, Stand 31.5.2006.

#### IV. AKTUELLE INNERSTAATLICHE FORMEN DER MACHTBEGRENZUNG

In den demokratischen Rechtsstaaten hat sich zur Begrenzung von Macht das auf Montesquieu zurückgehende Gewaltenteilungsprinzip etabliert. Es beinhaltet, dass in jedem Staatswesen drei Funktionen zu unterscheiden und funktionell-organisatorisch zu trennen und zu verschränken sind: Legislative, Exekutive und Judikative. Exemplarisch werden hier kurz die entsprechenden Prinzipien in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA betrachtet.

##### 1. Gewaltenteilung als Grundsatz der deutschen Verfassungsordnung

Das Gewaltenteilungsprinzip ist ein „tragendes Organisations- und Funktionsprinzip“ des deutschen Verfassungsrechts<sup>185</sup>. Als sein Standort im Grundgesetz gelten Art. 20 Abs. 2 S. 2 sowie Art. 20 Abs. 3<sup>186</sup>. Hinsichtlich seiner Funktion können zwei grundsätzliche Verständnisrichtungen unterschieden werden<sup>187</sup>: Der erste Aspekt umfasst die Abwehr des Staates mittels Trennung und Begrenzung<sup>188</sup>. Als zweiter Aspekt ist die Ermöglichung von Wirksamkeit und Rationalität staatlichen Handelns („funktionsgerechte Organstruktur“)<sup>189</sup> hinzugetreten. Diese zwei Richtungen stehen zueinander nicht im Widerspruch, weil es nicht darum geht, eine bereits vorhandene Staatsgewalt nachträglich wieder einzuschränken, sondern darum, dass sie sich vielmehr schon geordnet und begrenzt konstituiert<sup>190</sup>.

Inhalt des Gewaltenteilungsprinzips ist demzufolge *einerseits* Hemmen, Beschränken, Begrenzen von Macht. Zu diesem Zweck existiert eine Trias staatlicher Funktionen – Legislative, Exekutive und Judikative (funktionale Gewaltenteilung). Diese sollen, zumindest grundsätzlich, jeweils unterschiedlichen Organen zugeordnet sein (organisatorische Gewaltenteilung). Dabei dürfen die Personen, die das eine Organ bilden, in der Regel nicht gleichzeitig einem anderen

---

<sup>185</sup> BVerfGE 1953, 3, 225 (247); BVerfGE 1984, 67, 100 (130); BVerfGE 1996, 95, 1 (15).

<sup>186</sup> E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 26 Rn. 47.

<sup>187</sup> E. Schmidt-Aßmann, aaO., Rn. 49 f.

<sup>188</sup> BVerfG 1953, 3, 225 (247); 1957, 9, 267 (279); 1972, 34, 52 (59); 1978, 49, 89 (124).

<sup>189</sup> BVerfGE 1984, 68, 1 (86); 1994, 90, 286 (364); 1996, 95, 1 (15); 2001, 104 (151). Der Begriff wurde wohl erstmals erwähnt von O. Küster, Das Gewaltenproblem im modernen Staat (1949), in H. Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, 1969, S. 1 ff. (5 f.); siehe außerdem T. von Danwitz, Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur, Der Staat 35 (1996), S. 329-350.

<sup>190</sup> K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 475 ff., 482. Umfassend auch D. Merten (Hrsg.), Gewaltentrennung im Rechtsstaat - Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu, 1989.

Organ angehören (personelle Gewaltenteilung)<sup>191</sup>. Auch innerhalb der Organe ist oft eine „innere Gewaltenteilung“ vorhanden<sup>192</sup>.

*Andererseits* beinhaltet das Gewaltenteilungsprinzip im modernen Verständnis auch verschränkende Elemente: Darunter ist das geordnete, verstetigte Zusammenspiel der Teilgewalten bei grundsätzlich getrennten Aufgaben und Verantwortungsbereichen zu verstehen<sup>193</sup> („checks and balances“). Dies geschieht durch die Aufgliederung von Entscheidungszusammenhängen, die Verteilung von Entscheidungen auf unterschiedliche Funktionsträger (zum Beispiel durch Initiativ- und Zustimmungskompetenzen), kooperative Beratung und Vorbereitung sowie gegenseitige Kontrolle<sup>194</sup>. Die Gewaltenverschränkung findet ihre Grenzen am unantastbaren Kernbereich der jeweiligen Gewalten<sup>195</sup>. Neben der herkömmlichen Auffassung von Gewaltenteilung als horizontaler Gliederung der Staatsorganisation kann man des Weiteren in der föderalen Struktur der Bundesrepublik eine vertikale Achse der Gewaltenteilung erkennen<sup>196</sup>.

## **2. Gewaltenteilung in Frankreich, Großbritannien und den USA**

Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist auch in den Verfassungsordnungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA bekannt<sup>197</sup>, insbesondere „gehört [er]

---

<sup>191</sup> H. Maurer, Staatsrecht, 1999, S. 370.

<sup>192</sup> K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland - Band II, 1980, S. 541.

<sup>193</sup> U. Di Fabio, Gewaltenteilung, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 27, Rn. 31; H. Maurer, Staatsrecht, 1999, S. 371. Kritisch aber N. Achterberg, Rezension zu H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, 1966, in Europarecht 3 (1968), 240-245 (241 f.): schon begrifflich könne eine Verschränkung kein Unterfall einer Teilung sein.

<sup>194</sup> E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 26 Rn. 55.

<sup>195</sup> BVerfGE 1957, 9, 268 (280); 1970, 30, 1 (27 f.); 1984, 68, 1 (87); E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 26 Rn. 56 ff.; K.-P. Sommermann, Art. 20, in H. v. Mangoldt / F. Klein / C. Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 2005, Rn. 215 ff.

<sup>196</sup> U. Di Fabio, Gewaltenteilung, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 27, Rn. 11 ff.; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland - Band II, 1980, S. 553.

<sup>197</sup> E. Riedel, Der gemeineuropäische Bestand an Verfassungsprinzipien, in C. Müller-Graf/ E. Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998, S. 77-97 (94); A. Haratsch, Der Grundsatz der Gewaltenteilung als rechtsordnungsübergreifender Rechtssatz – Ansätze einer einheitlichen Europäischen Rechtsordnung, in M. Demel u.a. (Hrsg.), Funktionen und Kontrolle der Gwalten, 2001, S. 199-221 (207).

zum rechtskulturellen ‘Gedächtnisraum Europas’<sup>198</sup>. Eine wesentliche Gemeinsamkeit ist dabei die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt<sup>199</sup>.

Die Lage in Großbritannien ist durch eine starke Verschränkung von Exekutive und Legislative, auch „Gewaltenfusion“ genannt<sup>200</sup>, und durch die starke Stellung („Vorherrschaft“, „Allmacht“) des Parlaments<sup>201</sup> geprägt. Man vertraut tendenziell eher auf praktisch-politische Kontrollmechanismen als auf die Doktrin von der Gewaltenteilung, von welcher im Übrigen sehr Streitig ist, inwieweit sie den Status eines zentralen Strukturprinzips der britischen Verfassungsordnung hat<sup>202</sup>.

In Frankreich gehörte das Gewaltenteilungsprinzip zu einem der Strukturprinzipien, die in der V. Verfassung von 1958 verwirklicht werden sollten<sup>203</sup>. Das wichtigste Anliegen der Schöpfer der V. Verfassung war jedoch die Stärkung der Exekutive<sup>204</sup>, so dass auf „Checks and Balances“ nach dem Vorbild anderer westlicher Verfassungen verzichtet wurde<sup>205</sup>. Die Verfassungswirklichkeit ist durch das starke Gewicht der Exekutive geprägt: so hat das französische Parlament eine Gesetzgebungskompetenz nur im Rahmen der enumerativ aufgeführten Kompetenzen des Art. 34<sup>206</sup>, die Regierung bestimmt maßgeblich die Tagesordnung in beiden Kammern des Parlaments (Art. 48 Abs. 1). Der Präsident kann die Assemblée Nationale auflösen (Art. 12), während das Parlament die Regierung nur unter restriktiven Voraussetzungen zur Verantwortung ziehen kann (Art. 49)<sup>207</sup>.

---

<sup>198</sup> H.-D. Horn, Über den Grundsatz der Gewaltenteilung in Deutschland und Europa, in JhböfFR 49 (2001), 287-298 (288). Die Formulierung „Gedächtnisraum Europas“ stammt von P. Häberle, Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, DVBl. 115 (2000), 840-847 (842).

<sup>199</sup> R.A. Lorz, Der gemeineuropäische Bestand an Verfassungsprinzipien zur Begrenzung der Ausübung von Hoheitsgewalt – Gewaltenteilung, Föderalismus, Rechtsbindung, in C. Müller-Graf/ E. Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998, S. 99-121 (105 ff.).

<sup>200</sup> Ebenda, S. 104.

<sup>201</sup> AaO., S. 114.

<sup>202</sup> S. de Smith /R. Brazier, Constitutional and Administrative Law, 1998, S. 18; R.A. Lorz, Der gemeineuropäische Bestand an Verfassungsprinzipien zur Begrenzung der Ausübung von Hoheitsgewalt – Gewaltenteilung, Föderalismus, Rechtsbindung, in C. Müller-Graf/ E. Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998, S. 99-121 (104).

<sup>203</sup> R. Grote, Das Regierungssystem der V. frz. Republik, 1995, S. 54 f.

<sup>204</sup> Ebenda, S. 202.

<sup>205</sup> AaO., S. 353.

<sup>206</sup> <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, Stand 31.5.2006.

<sup>207</sup> U. Hübner / V. Constantinesco, Einführung in das französische Recht, 1994, S. 42 f.; T. Tsatsos, Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung, 1969, S. 63-66.

Die USA waren weltweit das erste Land, in dem die Gewaltenteilung als politisches Prinzip in einer Verfassung festgeschrieben wurde. Die Verfassung von 1787 unterscheidet drei Zweige der Staatsmacht, Legislative, Exekutive und Judikative. Dennoch besteht auch eine Gewaltenverschränkung<sup>208</sup>. So kann der Präsident als Exekutive ein Veto gegen ein Gesetz des Kongresses einlegen, welches wiederum mit einer Zweidrittel-Mehrheit des Kongresses überstimmt werden kann. Weiterhin ernennt der Präsident zwar die höheren Staatsbeamten wie Bundesrichter und Botschafter, die Ernennungen müssen jedoch vom Senat bestätigt werden. In den USA besteht insofern eine Gleichgewichtigkeit von Legislative und Exekutive<sup>209</sup>.

Eine zentrale Rolle für das Verhältnis von Legislative und Judikative in den USA spielte die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes im Fall *Marbury vs. Madison* von 1803<sup>210</sup>: Darin urteilte er erstmals, dass ein Bundesgericht die Anwendung von Bundesrecht verweigern darf, wenn dieses Bundesrecht nach Auffassung des Bundesgerichts verfassungswidrig ist. Im konkreten Fall ging es um das Gerichtsverfassungsgesetz (*Judiciary Act*) von 1789, das vorsah, dass Staatsbedienstete unter die direkte Rechtsaufsicht des Obersten Gerichtshofs fallen. Diese Festlegung der Gerichtsbarkeit des Obersten Gerichtshofs verstieß nach Auffassung des Obersten Gerichtshofs unter dem Vorsitzenden Richter Marshall gegen Art. III Abschnitt 2, Abs. 2 der Verfassung der USA, weil diese Privilegierung nur Diplomaten zustünde. Der *Judiciary Act* sei verfassungswidrig und dadurch null und nichtig. Damit wurde die Figur des „judicial review“ erstmalig angewendet.

---

<sup>208</sup> L.H. Tribe, *American constitutional law*, 1988, S. 20.

<sup>209</sup> R.A. Lorz, *Der gemeineuropäische Bestand an Verfassungsprinzipien zur Begrenzung der Ausübung von Hoheitsgewalt – Gewaltenteilung, Föderalismus, Rechtsbindung*, in C. Müller-Graf/ E. Riedel (Hrsg.), *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, 1998, S. 99-121 (104); J. Jiang, *Essai de réflexion sur la notion de séparation des pouvoirs*, *Revue de la recherche juridique – droit prospectif* 22 (1997), 1005-1052 (1046).

<sup>210</sup> *Marbury vs. Madison*, 5 U.S.: (1 Cranch) 137 (1803). Der Wortlaut der Entscheidung findet sich unter <<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/9.htm>>, Stand 31.5.2006.

## V. NICHTÜBERTRAGBARKEIT INNERSTAATLICH ANGEWANDTER

### VERFASSUNGSPRINZIPIEN AUF INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Die Grundsätze des nationalen Verfassungsrechts können nicht ohne weiteres auf das Völkerrecht bzw. das Recht der Internationalen Organisationen übertragen werden. Dies gilt nicht nur für die hier zu untersuchende Frage der Machtbegrenzung, sondern davon unabhängig und ganz allgemein<sup>211</sup>. Die Denkstrukturen und Begrifflichkeiten des nationalen Rechts müssen nicht allen Rechtsordnungen gemein sein und können deshalb im Völkerrecht keine Gültigkeit *per se* beanspruchen<sup>212</sup>. Es ist demzufolge Vorsicht geboten vor der Gefahr einer „Grundgesetz-Introvertiertheit“<sup>213</sup> bzw. „Staatsrechtsintrovertiertheit“<sup>214</sup>. Andernfalls besteht die Gefahr der unreflektierten Übertragung des staatsrechtlichen Gewaltenteilungs-Begriffes auf die internationale Sphäre. Deutsche oder europäische Vorstellungen können leicht „den Blick auf die Welt verstellen“<sup>215</sup> und voreilige Analogien zwischen Nationalstaat und Internationalen Organisationen eher in die Irre führen als erhellen<sup>216</sup>.

In der Literatur wurde zu diesem Zwecke vorgeschlagen zu prüfen, ob eine so genannte „strukturelle Kongruenz“ zwischen dem staatlichen Institutionengefüge und demjenigen einer Internationalen Organisation vorliege<sup>217</sup>. Unklar bleibt dabei, ob diese „strukturelle Kongruenz“ als ein Prüferfordernis oder aber als eine normative Anforderung an Internationale Organisationen gemeint ist. Es wurde die Ansicht vertreten, dass die internationalisierten Hoheitsrechte von internationalen Organen ausgeübt werden sollen, die den Organen, die jene Hoheitsrechte im

---

<sup>211</sup> P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23 (1964), 34-96 (38 f.).

<sup>212</sup> T. Bruha / M. Krajewski, *Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem*, Vereinte Nationen 46 (1998), 13-18 (13).

<sup>213</sup> W. Weber, *Schlusswort des Vorsitzenden*, VVDStRL 23 (1964), 146.

<sup>214</sup> N. Achterberg, *Rezension zu H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften* (1966), *Europarecht*, 3 (1968), 240-245 (240).

<sup>215</sup> So in Bezug auf die Konstitutionalisierungsdebatte: M. Hilf, *Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren*, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), *Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung* (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (260).

<sup>216</sup> Für die Vereinten Nationen: C.J. Greenwood, *The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice*, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (83).

<sup>217</sup> Vgl. W. Bernhardt, *Verfassungsprinzipien - Verfassungsgerichtsfunktionen - Verfassungsprozessrecht im EWG-Vertrag*, 1987, S. 94; D. Emrich, *Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1969, S. 136 ff.



nationalen Bereich ausüben, prinzipiell gleichartig sind<sup>218</sup>. Diese Forderung erkennt jedoch, dass Demokratieprinzip und Rechtsstaatlichkeit nicht mechanisch von den nationalstaatlichen Verfassungen auf internationale Einrichtungen übertragen werden können. Sie müssen stattdessen für diese neuartigen Träger öffentlicher Gewalt neu durchdacht werden<sup>219</sup>.

Die Nichtübertragbarkeit nationaler Verfassungsprinzipien auf die internationale Ebene gilt sowohl für das *Ob* von Machtbegrenzung, als auch für dessen *Wie*. Selbst wenn also festgestellt werden sollte, dass Machtbegrenzung auch in Internationalen Organisationen sinnvoll ist, dürfen den Internationalen Organisationen nicht ohne weiteres die nationalen Mechanismen gleichsam übergestülpt werden. Insbesondere das Gewaltenteilungsprinzip nach dem Vorbild vieler nationaler Rechtsordnungen ist auf die Funktionengliederung innerhalb von Internationalen Organisationen nicht anwendbar<sup>220</sup>. So betonte der IGH im Nicaragua-Fall:

“The argument of the United States as to the powers of the Security Council and of the Court is an attempt to transfer municipal-law concepts of separation of powers to the international plane, whereas these concepts are not applicable to the relations among international institutions for the settlement of disputes“<sup>221</sup>.

Richter Weeramantry zweifelte in seinem Sondervotum zur Lockerbie-Entscheidung des IGH 1992 an der Möglichkeit einer Analogie zwischen dem US-System und den Vereinten Nationen. Dagegen spreche, dass eine durchstrukturierte Gewaltenteilung, so wie sie in nationalen Systemen zu beobachten sei, in der UNO nicht existiere<sup>222</sup>. In ähnlicher Weise argumentiert Richter Lachs in seiner abweichenden Meinung zur Lockerbie-Entscheidung des IGH 1992, dass es

<sup>218</sup> Vgl. P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, 2. Mitbericht, VVDStRL 23(1964), 34-96 (39) unter Verweis auf Herbert Kraus.

<sup>219</sup> P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, 2. Mitbericht, VVDStRL 23 (1964), 34-96 (38 ff.).

<sup>220</sup> Siehe beispielsweise für die UNO: H. Mosler / K. Oellers-Frahm, Art. 92, in in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 20; S.B. Gareis / J. Varwick, *Die Vereinten Nationen*, 2002, S. 275; B. Marschang, „UN-Gewaltenteilung“ und die Lockerbie-Affäre, *Kritische Justiz* 26 (1993), 63-74 (73); S. Schmahl, *Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre*, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (226).

<sup>221</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports 1984, 392 ff. (433, para. 92).

<sup>222</sup> Richter Weeramantry, *Dissenting Opinion*, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 3 ff. (55 f.).

zwischen Sicherheitsrat und IGH keine „complete separation of powers“ gebe<sup>223</sup>. Auch das International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) führt in *Prosecutor v. Tadić* (1995) aus:

„It is clear that the legislative, executive and judicial division of powers which is largely followed in most municipal systems does not apply to the international setting nor, more specifically, to the setting of an international organization such as the United Nations. Among the principal organs of the United Nations the divisions between judicial, executive and legislative functions are not clear cut. Regarding the judicial function, the International Court of Justice is clearly the “principal judicial organ” (see United Nations Charter, art. 92). There is, however, no legislature, in the technical sense of the term, in the United Nations system and, more generally, no Parliament in the world community. [...] It is clearly impossible to classify the organs of United Nations into the above-discussed divisions which exist in the national law of States. [...] Consequently, the separation of powers element of the requirement that a tribunal be “established by law” finds no application in an international setting.”<sup>224</sup>

Bei diesen Aussagen bleibt allerdings unklar, ob die Frage der Gewaltenteilung in Internationalen Organisationen rein deskriptiv verstanden wird, also in dem Sinne, ob Gewaltenteilung in Internationalen Organisationen vorhanden sei oder nicht, oder ob sie auch einen normativen Gehalt hat in dem Sinn, dass die Verwirklichung dieses Prinzips in Internationalen Organisationen auch nicht zu fordern ist. Zumindest die Aussage von Richter Lachs scheint durch die Verwendung des Wortes „complete“ anzudeuten, dass er die Anwendung des Prinzips auf die UNO nicht von vornherein ablehnt, sondern im Gegenteil als Maßstab benutzt, an dem er das Verhältnis von Sicherheitsrat und IGH misst.

### **1. Das Gewaltenteilungsprinzip als Antwort auf staatliche Gewalt?**

In der Literatur heißt es bisweilen, Gewaltenteilung sei nur im Staat anwendbar. Oft wird zur Begründung betont, dass das Gewaltenteilungsprinzip das notwendige Korrelat zum staatlichen Gewaltmonopol sei<sup>225</sup>. Allerdings kann daraus nicht ohne weiteres der Umkehrschluss gezogen werden, dass der Gewaltenteilungsbegriff

---

<sup>223</sup> Richter M. Lachs, Separate opinion, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 3 ff. (26).

<sup>224</sup> ICTY, *Prosecutor v. Duško Tadić* (2.10.1995), ILM 35 (1996), S. 32 ff. (46 f.).

<sup>225</sup> E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts II*, 2004, § 26 Rn. 47; U. Di Fabio, Gewaltenteilung, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts II*, 2004, § 27, Rn. 3.

notwendiger Weise auf den staatlichen Raum bezogen ist, dass also folglich öffentliche Gewalt, die nicht das staatliche Gewaltmonopol ist, keiner Gewaltenteilung bedarf oder gar ihr nicht zugänglich ist<sup>226</sup>. Die auf die Untersuchung von Einzelstaaten fixierte allgemeine Staatslehre sieht sich natürlich nicht vor die Frage gestellt, ob das Gewaltenteilungsprinzip auch über den staatlichen Bereich hinaus Anwendung finden könnte<sup>227</sup>. Deutlicher ist insofern die Argumentation, dass das Gewaltenteilungsprinzip „untrennbar verbunden mit der Lehre vom Staat“ sei. In ihr spiegele sich der Begriff des Staates wider<sup>228</sup>. Oft wird aber auch ohne Begründung festgestellt, dass das Gewaltenteilungsprinzip auf Internationale Organisationen einfach nicht „passe“<sup>229</sup>. Richtig erscheint, dass eine Übertragung des nationalstaatlichen Gewaltenteilungsprinzips auf Internationale Organisationen nicht möglich ist, weil nationale Organe die gesamte Spanne der Regierungsmacht ausfüllen, die grundsätzlich allumfassend ist, während demgegenüber beispielsweise die UNO nur bestimmte, begrenzte öffentliche Funktionen ausübe, die ihr durch die Charta übertragen sind<sup>230</sup>.

*Di Fabio* äußert Kritik am Versuch, auf der internationalen Ebene die aus dem Nationalstaat bekannten Organisationsprinzipien, insbesondere das Gewaltenteilungsprinzip, anzuwenden: Dies offenbare ein „seltsam anspruchsloses Ordnungsbedürfnis“, das eine „lebensfremde Monstrosität“ hervorbringen könne und das rechtsnormative Sollensgebot zu Gunsten des politisch Gesollten ignoriere. Der völkerrechtlich souveräne Staat müsse Grundpfeiler der zwischenstaatlichen Ordnung bleiben<sup>231</sup>.

Auf der anderen Seite steht die Ansicht, dass die Ausübung hoheitlicher Gewalt, und sei sie auch begrenzt, als Voraussetzung für die Anwendung des Gewaltenteilungsprinzips genüge<sup>232</sup>. Bei der Gewaltenteilung gehe es um die

---

<sup>226</sup> Ebenso H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, 1966, S. 3.

<sup>227</sup> H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, 1966, S. 3.

<sup>228</sup> Th. Tsatsos, Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung, 1969, S. 74 f.

<sup>229</sup> H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, 1966, S. 4; S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (232, Fn. 57).

<sup>230</sup> H. Mosler / K. Oellers-Frahm, Art. 92, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 20.

<sup>231</sup> U. Di Fabio, Gewaltenteilung, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 27, Rn. 75 f.

<sup>232</sup> H.-J. Seeler, Die europäische Einigung und das Problem der Gewaltenteilung, 1957, S. 211 f.; C. Möllers, Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, 2005, S. 15 f.

Einzäumung jedweder öffentlicher Gewalt<sup>233</sup>. Internationale Organisationen üben, zumindest in Teilbereichen, hoheitliche Gewalt aus<sup>234</sup>. Dieser Ansicht zu Folge wäre das Gewaltenteilungsprinzip in Internationalen Organisationen doch anwendbar<sup>235</sup>.

Allerdings ist bei der Gründung Internationaler Organisationen in der Regel deren Stärke und Handlungsfähigkeit das Ziel der Bemühungen: So stand zum Zeitpunkt der Gründung der UNO, insbesondere nach den Erfahrungen der zwei Weltkriege und des Scheiterns des Völkerbundes, ein möglichst fester und starker Zusammenhalt für den Frieden im Vordergrund<sup>236</sup>. Man hat also nicht an Machtbegrenzung gedacht, sondern wollte die UNO so stark wie möglich machen. Erst später, mit zunehmender Etabliertheit und Einfluss der UNO, wurde die Frage nach Legitimation, nach Demokratie und nach Kontrolle aufgeworfen.

## **2. Der Sonderfall der supranationalen Organisationen**

Supranationale Organisationen zeichnen sich durch verdichtete Integration und hochgradig verselbständigte Willensbildung aus, bei der Hoheitsrechte bei einem autonomen Hoheitsträger konzentriert sind und die Organisation die Mitgliedstaaten bindende Beschlüsse auch gegen deren Willen erlassen kann<sup>237</sup>. Ein weiteres und im vorliegenden Zusammenhang besonders interessantes Kennzeichen supranationaler Organisationen ist der so genannte „Durchgriffseffekt“. Mit diesem Begriff wird umschrieben, dass Rechtsakte der Organisation unmittelbar an die Rechtssubjekte und Rechtsanwendungsorgane der staatlichen Rechtsordnung adressiert sein können. Wenn Individuen direkt von Akten der Organisation betroffen sind, ist das Bedürfnis nach Machtbegrenzung besonders groß. Somit ist die Anwendbarkeit des

---

<sup>233</sup> Zum Begriff der öffentlichen Gewalt siehe U. Di Fabio, Gewaltenteilung, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts II, 2004, § 27, Rn. 14 ff. Die öffentliche Gewalt sei die Organisation, „die das Gewaltmonopol *legitim*, das heißt mit anerkannten Gründen gerechtfertigt, für sich in Anspruch nimmt.“ (Hervorhebung im Original).

<sup>234</sup> Vgl. auch die Studie des UN Office of Legal Affairs: „[Although]... the UN is not a government and its principal organs do not perform governmental functions *strictu sensu*, the basic considerations that define the relationship between certain types of national organs would also seem to apply to intergovernmental ones.“, UNYB 1982, 190 f.

<sup>235</sup> Vgl. V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 63.

<sup>236</sup> B. Marschang, „UN-Gewaltenteilung“ und die Lockerbie-Affaire, Kritische Justiz 26 (1993), 63-74 (73).

<sup>237</sup> M. Herdegen, Europarecht, 2003, S. 61 ff.; R. Streinz, Europarecht, 2001, S. 48; K. Schmitz, Durchgriffswirkung von Maßnahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen unter besonderer Berücksichtigung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, 2003, S. 8 ff.

Gewaltenteilungsgrundsatzes in supranationalen Organisationen leichter zu bejahen als in „gewöhnlichen“ Internationalen Organisationen<sup>238</sup>.

Für supranationale Organisationen gibt es bisher wenige Beispiele. Das Paradebeispiel ist natürlich die Europäische Gemeinschaft. Ihre Supranationalität lässt sich an drei Merkmalen festmachen<sup>239</sup>: (1) Die Mitgliedstaaten können durch Mehrheitsentscheidung gebunden werden<sup>240</sup>. (2) Das EG-Recht beansprucht Anwendungsvorrang vor widersprechendem nationalen Recht<sup>241</sup>. (3) Das EG-Recht kann unter Umständen in den nationalen Rechtsordnungen direkt anwendbar sein<sup>242</sup>. Einige andere Organisationen besitzen eine partielle Supranationalität: Dies gilt beispielsweise für Eurocontrol im Bereich der Weisungserteilung an Luftfahrzeugführer<sup>243</sup>, für die Europäische Kernenergie-Agentur soweit sie, unabhängig von einer Einverständniserklärung des Vertragsstaates, Sicherheitskontrollen und Sanktionen gegenüber Unternehmen und Einrichtungen verhängen kann<sup>244</sup>. Weitere Beispiele sind die Europäische Patentorganisation<sup>245</sup> und der Schengen-II-Exekutivausschuss<sup>246</sup>.

Supranationale Organisationen sollen hier nicht untersucht werden. Denn zum einen existiert bezüglich der Europäischen Gemeinschaft bereits viel Literatur zum Thema „Gewaltenteilung“ und „Machtbegrenzung“<sup>247</sup>. Zum anderen befindet sich die Europäische Union derzeit in einem umfassenden Prozess der Umstrukturierung. Die anderen mit hoheitlicher Gewalt ausgestatteten Organisationen sind jeweils nur auf einem eng beschränkten Gebiet, also partiell, supranational.

---

<sup>238</sup> Für die EG C. Sachße, Die Kompetenzen des europäischen Parlaments und die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, 1971, S. 122; K. Heising, Die Gewaltenteilung nach dem Bonner Grundgesetz und nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1969, S. 69; H.-J. Seeler, Die europäische Einigung und das Problem der Gewaltenteilung, 1957, S. 211 f.

<sup>239</sup> J. Klabbers, An Introduction to International Institutional Law, 2002, S. 27.

<sup>240</sup> Art. 251, 252 EG.

<sup>241</sup> EuGH, Rs. 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, Slg. 1964, 585.

<sup>242</sup> Art. 249 EG, EuGH, Rs. *Van Gend & Loos v. Administratie der Nederlandse Belastingen*, Slg. 1963, 1.

<sup>243</sup> Art. 18 Eurocontrol-Vertrag vom 13.12.1960, BGBl. II 1962, S. 2274 ff.

<sup>244</sup> Art. 3-5 des Übereinkommens über die Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie vom 20.12.1957, BGBl. II 1959, S. 586 ff.

<sup>245</sup> K. Schmitz, Durchgriffswirkung von Maßnahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen, 2003, S. 29.

<sup>246</sup> Ebenda, S. 30 ff.

<sup>247</sup> Siehe oben Fn. 238.

### **3. Spezifische Macht Internationaler Organisationen**

Es wurde oben bereits festgestellt, dass Internationale Organisationen Macht haben und dass Macht die Gefahr des Missbrauchs in sich birgt<sup>248</sup>. Internationale Organisationen besitzen jedoch eine andersartige Macht als Staaten. Diese Andersartigkeit der Macht könnte ein weiteres Argument gegen die Anwendung nationaler Machtbegrenzungsmechanismen, insbesondere des Gewaltenteilungsprinzips, in Internationalen Organisationen sein. Internationale Organisationen waren zunächst nur als relativ lose Verbünde angelegt, in denen die Staaten lediglich miteinander kooperierten. Die Individuen sind dem Staat auch heute noch ungleich stärker ausgeliefert als, von einigen Ausnahmen wie den Internationalen Strafgerichten abgesehen, den Internationalen Organisationen. Insbesondere verfügen sie nicht über die gleichen Mittel, um ihre Entscheidungen durchzusetzen<sup>249</sup>.

Ein weiteres Argument gegen die Übertragung des nationalstaatlichen Gewaltenteilungsprinzips ist, dass Staaten eine freiwillige, souveräne Entscheidung für den Beitritt zu Internationalen Organisationen trafen, die zumindest begrenzt umkehrbar sei<sup>250</sup>. Oft ist explizit ein Austrittsrecht festgelegt<sup>251</sup>. Auch beim Fehlen einer ausdrücklichen Regelung ist auf Grund des Souveränitätsprinzips grundsätzlich vom Recht auf Austritt auszugehen, wobei dessen genaue Voraussetzungen umstritten sind<sup>252</sup>. Im Gegensatz dazu haben Individuen gegenüber ihrem Staat ein solches Ein- und Austrittsrecht in der Regel nicht, sie können die Staatsangehörigkeit eines Landes oft nur verlassen, wenn sie die eines anderen annehmen<sup>253</sup>.

---

<sup>248</sup> § 1 und § 2 I.

<sup>249</sup> Anders offenbar J. Delbrück, *Peacekeeping by the UN and the Rule of Law*, in K. Dicke u.a. (Hrsg.), *Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung*, 1996, S. 293-317 (295).

<sup>250</sup> Zur lediglich beschränkten Umkehrbarkeit der Übertragung von Hoheitsrechten an eine andere Rechtsebene C. Möllers, *Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, S. 226 ff.

<sup>251</sup> Art. 19 FAO; Art. 95 ICAO; Art. XV.1 WTO; Art. XXVI.1 IWF-Abkommen; Art. VI.1 Weltbank-Abkommen; Art. 30 a WMO; Art. 57.2 ITU; Art. 73 a IMO; Art. 35 World Tourism Organization; Art. 13 NATO; Art. 17 OECD; Art. 42 EFTA; Art. 32 OAU; Art. 7 Council of Europe. Die UN-Charta enthält keine entsprechende Regelung. Vgl. auch H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 82 ff.

<sup>252</sup> H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 85 ff. Siehe zur Bedeutung der Umkehrbarkeit von Delegationen für deren Legitimation auch C. Möllers, *Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, 2005, S. 226 ff.

<sup>253</sup> Siehe für Deutschland: § 25 Abs. 1 StAG: „Ein Deutscher verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag [...] erfolgt [...]“.

Schließlich könnte auch so argumentiert werden, dass es in den meisten Internationalen Organisationen insofern ausreichend „originäre“ Machtbegrenzungsmechanismen gebe, als sich die Staaten genügend selbst behinderten. Insofern sei ausreichend Begrenzung vorhanden. Es sei sogar im Gegenteil so, dass Internationale Organisationen so ineffizient seien, dass ihre Effizienz eher erhöht als begrenzt werden müsse<sup>254</sup>. Aus all dem folge ein anderes Bedürfnis nach Kontrolle, das heißt ein anderer Sinn und Zweck von Machtbegrenzung. Allerdings verlieren diese Argumente durch den fortschreitenden Bedeutungszuwachs Internationaler Organisationen, insbesondere im Zuge der „Globalisierung“, allmählich an Überzeugungskraft.

#### **4. Kein gemeinsames Binnenrecht Internationaler Organisationen**

Zumindest aus der Sicht des klassischen Völkerrechts existiert (noch) kein gemeinsames (internes) Recht für Internationale Organisationen im Allgemeinen<sup>255</sup>. Das Völkerrecht generiert sich aus drei großen Rechtsquellen: Verträge, Allgemeine Rechtsgrundsätze, Völkergewohnheitsrecht<sup>256</sup>. Vertraglich ist ein Machtbegrenzungsgrundsatz als ein allgemeine Anwendung findendes Prinzip nicht festgelegt. Insbesondere existiert nicht *das* Recht der Internationalen Organisationen, sondern verschiedene Rechtssysteme (*“Laws of international organizations”*).

Gleichwohl gibt es ähnliche Praktiken und ähnliche Probleme<sup>257</sup> oder, wie *Schermers und Blokker* es ausdrücken, *“there is some unity within diversity”*<sup>258</sup>. Das könnte zur Existenz genereller Prinzipien führen, die für alle Organisationen anwendbar sind, wie Völkerrechtssubjektivität (international personality), Rechtsetzung (law-creating), Auslegung konstitutioneller Texte, Verantwortlichkeit der und gegenüber der Organisation, allgemeine Lehrsätze wie *ultra vires* und konventionelles Recht wie Immunitäten und Privilegien<sup>259</sup>. Völkergewohnheitsrecht bezüglich Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen existiert jedoch

---

<sup>254</sup> Zur Frage der Effizienz Internationaler Organisationen siehe oben bei Fn. 15 u. 19.

<sup>255</sup> I. Seidel-Hohenveldern / G. Loibl, *Recht der Internationalen Organisationen*, 2000, S. 114, 281. Eine kleine Ausnahme besteht auf dem Gebiet der Immunität von diplomatischen Vertretern bei Internationalen Organisationen, vgl. Art. 17 Abs. 2 der Wiener Konsularrechtskonvention, siehe C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 1996, S. 15 ff.

<sup>256</sup> Vgl. Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut.

<sup>257</sup> H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 15-17.

<sup>258</sup> H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, S. 14, Hervorhebung im Original.

<sup>259</sup> C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 1996, S. 15-19.

nicht, dazu fehlt es sowohl an der Praxis als auch an einer entsprechenden *opinio juris*. Für den Nachweis eines Allgemeinen Rechtsgrundsatzes müsste das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten daraufhin untersucht werden, ob sie ein Machtbegrenzungsprinzip enthalten. Dies kann jedoch in dieser Arbeit nicht geleistet werden.

Es existieren folglich lediglich einzelne Rechtsgebäude der jeweiligen Organisation, welche entscheidend durch den jeweiligen Gründungsvertrag bestimmt sind. In diesen vertraglichen Regelungen der Organisationen könnten Einzelaspekte, gleichsam Mosaiksteinchen, von Machtbegrenzung zu finden sein. Diese sollen bei den ausgewählten Organisationen im Verlauf dieser Arbeit zusammengetragen und analysiert werden. Von der Rechtspflicht zur Machtbegrenzung ist also das tatsächliche Vorliegen von Elementen der Machtbegrenzung zu unterscheiden. Letzteres wird in dieser Arbeit untersucht.

## **5. Mangelnde Verfestigung von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip im Völkerrecht**

Stellt das Gewaltenteilungsprinzip einen völkerrechtlichen Strukturgrundsatz dar? Dagegen kann auch mit der normativen Herleitung dieses Prinzips argumentiert werden. Im deutschen Verfassungsrecht geschieht diese Herleitung in der Regel aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Hinsichtlich der internationalen Ebene ist dagegen noch äußerst ungewiss, ob diese zwei Prinzipien bereits allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze sind.

### **a. Demokratieprinzip**

Zweifel am normativen Charakter dieser Grundsätze ergeben sich schon daraus, dass viele Staaten nach wie vor keine Demokratien sind und in ihnen das Gewaltenteilungsprinzip nicht verwirklicht ist<sup>260</sup>. Die Zahl der nicht demokratischen Staaten ist nach wie vor groß<sup>261</sup>. In der UN-Charta ist an keiner Stelle explizit von

---

<sup>260</sup> Auch die UN-Charta enthält kein Bekenntnis zur Demokratie. Vgl. E.-U. Petersmann, How to reform the UN System, LJIL 10 (1997), 421-474 (434).

<sup>261</sup> Freedom House: Freedom in the World. The Annual Survey of Political and Civil Liberties, New York 2005, <<http://www.freedomhouse.org/research/survey2005.htm>>, Stand 31.5.2006. Dabei werden demokratische Staaten wie folgt definiert: "While these states are not all rated Free, all provide considerable political space and media access for opposition movements, and allow for elections that meet minimum international standards of ballot secrecy and vote tabulation." Siehe auch Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends. Fakten, Analysen, Prognosen. Frankfurt am Main 2005; S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 27: Von den 192 Staaten des internationalen Systems seien 119 Staaten (ca. 62%) als Demokratien zu bezeichnen. Vgl. auch M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation



Demokratie die Rede<sup>262</sup>. Zumindest für das Verhältnis der Staaten zueinander kann Demokratie als Leitbild jedoch aus der in Art. 2 Abs. 1 UN-Ch. festgeschriebenen souveränen Gleichheit der Völker abgeleitet werden. Für die Binnenorganisation der Staaten allerdings schreibt das klassische Völkerrecht Demokratie nicht vor. So macht der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 UN-Ch. die Aufnahme neuer Mitglieder nur von der Friedfertigkeit der Kandidaten, aber nicht von einer bestimmten Staatsform abhängig.

Indessen hat seit der Gründung der Vereinten Nationen eine beachtliche Entwicklung stattgefunden. So wurden sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 als auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 das Recht auf allgemeine und gleiche Wahlen, die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit verankert<sup>263</sup>. Seit 1981 verurteilt die Generalversammlung der Vereinten Nationen immer wieder faschistische und rassistische Regimes<sup>264</sup>. Außerdem fordert sie in Resolutionen freie und faire Wahlen und verabschiedete anlässlich des Millenniums 2000 eine umfassende Resolution zur Förderung der Demokratie<sup>265</sup>. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat hinsichtlich großer Friedensmissionen die demokratische Idee bekräftigt. Auf der Weltkonferenz zu den Menschenrechten in Wien 1993 wurde Demokratie als zentrales Element anerkannt<sup>266</sup>. Mit der Erklärung von Warschau aus dem Jahre 2000 unterschrieben mehr als hundert Staaten einen umfassenden Aufruf zur Demokratie<sup>267</sup>. Auch auf regionaler Ebene hat das Demokratieprinzip

---

des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), 2001, S. 252 Fn. 185; ebenso M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung 2003 (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), S. 257-282 (264 f.); E.-U. Petersmann, How to reform the UN System, LJIL 10 (1997), 421-474 (443).

<sup>262</sup> Der Inhalt des Demokratieprinzips kann wie folgt umrissen werden: Staatliches Handeln muss legitimiert sein durch ein pluralistisches, repräsentatives Regierungssystem auf der Grundlage regelmäßiger, allgemeiner und freier Wahlen, flankiert von Menschenrechten, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit. Vgl. Schlusserklärung der Konferenz von Warschau: Towards a Community of Democracies, vom 27.6.2000, abgedruckt in ILM 39 (2000), 1306-1308; C. Fulda, Demokratie und pacta sunt servanda, 2003, S. 89.

<sup>263</sup> Art. 21, 19, 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; Art. 25, 19, 21 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

<sup>264</sup> GV-Res. 36/162 vom 16.12.1981; H.-J. Heintze in K. Ipsen, Völkerrecht, 2004, S. 429.

<sup>265</sup> "Promoting and consolidating democracy", GV-Res. 55/96 vom 28.2.2001. Siehe außerdem das Schlussdokument des "2005 World Summit": GV-Res. 60/1 vom 16.9.2005, para 135 ff.

<sup>266</sup> Vienna Declaration and Programme of Action vom 25.6.1993, UN-Dok. A/CONF.157/23, insbes. para. 8.

<sup>267</sup> Schlusserklärung der Konferenz von Warschau: Towards a Community of Democracies, vom 27.6.2000, abgedruckt in ILM 39 (2000), 1306-1308. Die dritte Ministertagung der Vereinigung fand im April 2005 in Santiago, Chile, statt. <<http://www.demcoalition.org>>, Stand 31.5.2006.

eine Stärkung erfahren<sup>268</sup>. Es ist nach alldem zwar nicht eindeutig, dass das Demokratieprinzip bereits einen allgemeinen Rechtsgrundsatz im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut darstellt. Es bahnt sich jedoch Schritt für Schritt seinen Weg in die Welt der völkerrechtlich verbindlichen Normen<sup>269</sup>.

#### b. Rechtsstaatsprinzip / Rule of Law

Fraglich ist weiterhin, ob das Rechtsstaatsprinzip eine völkerrechtlich verbindliche Norm darstellt<sup>270</sup> und welchen Inhalt das Prinzip in Bezug auf Machtbeschränkung hat. „Rule of law“ bedeutet, dass sich alles Handeln eines Hoheitsträgers auf eine feststehende Rechtsquelle zurückführen lassen muss<sup>271</sup>. Der Hoheitsträger ist danach in all seinem Handeln materiell und prozessual an Recht und Gesetz gebunden. Die Generalversammlung hat in ihrer Demokratieresolution 55/96 (2000)<sup>272</sup> Rechtsstaatlichkeit als eine von drei Säulen des Demokratieprinzips benannt. Aus der Zusammenschau der Rechtslage in den Staaten der Welt lässt sich bisher kein universelles Rechtsstaatsprinzip ableiten, das ein Rechtsprinzip im Sinne des Art. 38 IGH-Statut wäre. Dazu wird dieses Prinzip bislang zu wenig in den Staaten praktiziert<sup>273</sup>.

---

<sup>268</sup> In Europa sind dazu die Europaratssatzung, die Europäische Menschenrechtskonvention inklusive Erstes Zusatzprotokoll, die Charta der OSZE, der Vertrag über die Europäische Union, die Europäische Bank für Entwicklung und Wiederaufbau, die Badinter-Doktrin zur Anerkennung neuer Staaten durch die EG, die Schiedskommission für das ehemalige Jugoslawien und das Dayton-Abkommen zu nennen. Amerika: OAS-Satzung, ACHR, MERCOSUR, Inter-American Democratic Charter. Afrika: Afrikanische Menschenrechtskonvention, Harare Declaration des Commonwealth (1977, 1995). Zum Ratifikationsstand siehe <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>, Stand 31.5.2006. Außerdem D. Schindler, Völkerrecht und Demokratie, in G. Hafner u.a. (Hrsg.), Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern, 1998, S. 611-630 (621 f.); ferner J.A. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, Berichte der DGVR 39 (1999), S. 427-447 (429) m.w.N.

<sup>269</sup> C. Tomuschat, L'intervention structurelle des Nations Unies, in R. Mehdi (Hrsg.), La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat, 2002, 101-118 (117 f.); T.M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 86 (1992), 46-91 (90 f.); K. Doehring, Demokratie und Völkerrecht, in H.-J. Cremer u.a. (Hrsg.), Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin, Heidelberg, New York 2002, S. 127-136 (*passim*). Umfassend auch C. Fulda, Demokratie und pacta sunt servanda, 2003, insbesondere S. 86-89.

<sup>270</sup> Umfassend J.-Y. Morin, L'Etat de droit, Recueil des cours 254 (1995), 9-462 (26 ff.).

<sup>271</sup> J. Delbrück, Peacekeeping by the UN and the Rule of Law, in K. Dicke u.a. (Hrsg.), Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996, S. 293-317 (294 ff.). Vgl. auch J.-Y. Morin, L'Etat de droit, Recueil des cours 254 (1995), 9-462 (26); W. Wengler, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 23 (1964), 109-115 (111).

<sup>272</sup> GV-Res. 55/96 vom 28.2.2001, Abs.1 (c).

<sup>273</sup> J.-Y. Morin, L'Etat de droit, Recueil des cours 254 (1995), 9-462 (183, 452); J. Delbrück, Peacekeeping by the UN and the Rule of Law, in K. Dicke u.a. (Hrsg.), Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996, S. 293-317 (295-300).

### c. Fazit

Nach dem bisherigen Stand der Entwicklung ist es nicht eindeutig, inwiefern das heutige Völkerrecht eine Verpflichtung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beinhaltet. Eine Ableitung solcher Prinzipien „von unten her“, d.h. eine Übertragung innerstaatlicher Mechanismen auf Internationale Organisationen, erscheint deshalb als problematisch<sup>274</sup>. Selbst wenn diese Prinzipien auf internationaler Ebene noch keinen festen normativen Charakter haben, so stehen sie doch auf der „ordre du jour de la société internationale“, sie sind Programm und Projekt<sup>275</sup>.

## **6. „Verrechtlichung“ bzw. „Konstitutionalisierung“ des Völkerrechts**

Welchen Einfluss haben die zunehmende „Verrechtlichung“ der internationalen Beziehungen und die Diskussion über Verfassungselemente im Völkerrecht (Konstitutionalisierung) auf die Übertragbarkeit nationaler Machtbegrenzungsmechanismen auf Internationale Organisationen? Im Zusammenhang mit der zunehmenden Globalisierung<sup>276</sup> wird das Geflecht der internationalen Beziehungen enger. Eine Reihe von Ansätzen existiert, um diese noch recht junge Entwicklung wissenschaftlich zu untersuchen. So ist von der Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen, der Konstitutionalisierung des Völkerrechts, „Weltinnenrecht“, ja gar von Weltstaat, Weltregierung und Weltdemokratie die Rede<sup>277</sup>.

<sup>274</sup> M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg u.a. (Hrsg.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung 2003 (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), S. 257-282 (265); M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), 2001, S. 252, Fn. 185.

<sup>275</sup> J.-Y. Morin, L'Etat de droit, Recueil des cours 254 (1995), 9-462 (462).

<sup>276</sup> Zur Globalisierung ausführlich K. Dicke, Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene, in K. Dicke u.a., Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 39), 2002, S. 13-44 (*passim*); Millenniumsbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, vom 27.3.2000, A/54/2000, insbesondere para. 30.

<sup>277</sup> Vgl. zum Verfassungsbegriff C. Tomuschat, International Law as the Constitution of Mankind, in United Nations (Hrsg.), International Law on the Eve of the Twenty-First Century, 1997, S. 37-50 (37 ff.); R. Uerpmann, Internationales Verfassungsrecht, Juristenzeitung 56 (2001), 565-573 (*passim*); J.A. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in K. Dicke u.a., Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 39), 2002, S. 427-447; J. Delbrück, Wirksames Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“?, in K. Dicke u.a. (Hrsg.), Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996, S. 318-348 (348).

Der Begriff der „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“ ist vielschichtig und noch wenig konturiert<sup>278</sup>. Er wird verstanden als ein Prozess der zunehmenden Orientierung des Völkerrechts an Gemeinschaftsinteressen<sup>279</sup>. Dabei soll, in Abkehr von der traditionellen, rein auf dem Willen der Staaten aufbauenden Koordinationsordnung, eine „Werteordnung“ entstehen. Hierbei geht es weniger um eine „Entstaatlichung“ als um die Einbindung der Staaten in stärker verfasste regionale und universale Systeme<sup>280</sup>. Ein treffendes Bild beschreibt den Prozess als Entstehung von „Inseln weltinnenpolitikähnlicher Verdichtung“<sup>281</sup>. Die Charta der Vereinten Nationen wird vielfach als Verfassungsrahmen, in dem die rechtlichen Grundlagen der internationalen Gemeinschaft niedergelegt sind, angesehen<sup>282</sup>. Das Welthandelsrecht erfährt nach verbreiteter Ansicht eine „materielle Aufladung“ durch die Einbeziehung von Gemeinwohlinteressen<sup>283</sup>.

<sup>278</sup> D.Z. Cass, The «Constitutionalization» of International Trade Law: Judicial Norm generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade, EJIL 12 (2001), 39-75 (40 f., 47 ff.); M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (258).

<sup>279</sup> J.A. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in K. Dicke u.a., Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 39), 2002, S. 427-447 (428). Speziell zur „Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung“: P.-T. Stoll / F. Schorkopf, WTO, 2002, S. 267; M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (260 f.). Skeptisch gegenüber der Konstitutionalisierungsdebatte allerdings M. Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung, in C.D. Classen u.a. (Hrsg.), Liber amicorum Thomas Oppermann, 2001, S. 381-409 (389 ff.); W. Weiß / C. Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, S. 477 ff.; M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, 2001, S. 272 f.

<sup>280</sup> J.A. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in K. Dicke u.a., Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 39), 2002, S. 427-447 (429).

<sup>281</sup> W. Kühne, Die Vereinten Nationen an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, in K. Kaiser / H.-P. Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert, 2000, S. 442-457 (447 f.).

<sup>282</sup> T. Bruha / M. Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, Vereinte Nationen 46 (1998), 13-18 (14); B. Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto, 1998, S. 63 ff., 114; B. Fassbender, The UN Charter as Constitution of the International Community, Columbia Journal of Transnational Law 36 (1998), 529-619.

<sup>283</sup> W. Benedek, Beitrag in Diskussion zu den Referaten von Hilf, Benedek und Roth, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 390-394 (393); C. Tietje, Grundlagen und Perspektiven der WTO-Rechtsordnung, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel A.II., S. 39-69 (49) m.w.N.; J.H. Jackson, The Great Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results, Columbia Journal of Transnational Law 36 (1997), S. 157-188; D.Z. Cass, The «Constitutionalization» of International Trade

Die zunehmende Frage nach den Bindungen und Schranken der Internationalen Organisationen und damit auch nach Formen der Machtbegrenzung in ihrem Innern kann als Teil der „Konstitutionalisierung“ verstanden werden<sup>284</sup>. Fraglich ist, ob aus dem Konstitutionalisierungsgedanken konkrete Forderungen für Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen hergeleitet werden können. Das hängt davon ab, ob man das Phänomen der Konstitutionalisierung nur deskriptiv versteht als die Beschreibung eines stattfindenden Prozesses oder ob sich aus ihm auch normative Anforderungen ableiten lassen. Dies wird selten klar unterschieden<sup>285</sup>; die Diskussion hat noch zu keinen konkreten Ergebnissen, insbesondere Anforderungen, geführt. Die Früchte, die die Konstitutionalisierungsdebatte für das hier behandelte Thema der Machtbegrenzung trägt, sind somit trotz der Vielzahl der Diskussionsbeiträge gering<sup>286</sup>.

---

Law: Judicial Norm generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade, EJIL 12 (2001), 39-75 (*passim*). Siehe auch den Überblick über die Literatur bei J.L. Duvignea, Die Konstitutionalisierung des WTO-Rechts, Aussenwirtschaft 56 (2001), 295-325 (*passim*), der in der Konstitutionalisierungsdebatte zwei Hauptströmungen, nämlich den normativ-idealistischen Ansatz (E.-U. Petersmann, J. Tumlrir) einerseits und den normativ-realistischen Ansatz (J.H. Jackson) andererseits, unterscheidet.

<sup>284</sup> T. Bruha / M. Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, Vereinte Nationen 46 (1998), 13-18 (14). So wurde beispielsweise ausführlich die Frage diskutiert, ob - als erster Ansatz einer „konstitutionellen Gewaltenteilung“ in der UNO - der IGH den Sicherheitsrat kontrollieren kann. Siehe dazu die Literaturangaben in Fn. 39.

<sup>285</sup> Für Hilf gehören zur Konstitutionalisierung auch Anforderungen im Hinblick auf die Verteilung der Aufgaben und Befugnisse in horizontaler und vertikaler Hinsicht: M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung, in W. Heintschel von Heinegg u.a. (Hrsg.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (265 ff.). Petersmann nennt „Checks and balances“ als eines der grundlegenden Prinzipien einer „constitutional democracy“. Er versteht darunter die Trennung, Zusammenarbeit und gegenseitige Kontrolle von Legislative, Exekutive und Judikative sowie Föderalismus und Subsidiarität als vertikale Formen der Gewaltenteilung, E.-U. Petersmann, The WTO Constitution and the Millennium Round, in M. Bronckers / R. Quick (Hrsg.), New directions in international economic law - essays in honour of John H. Jackson, 2000, S. 111-134 (123).

<sup>286</sup> Kritisch zum Gewinn der Konstitutionalisierungsdiskussion auch T. Oppermann, Beitrag in Diskussion zu den Referaten von Hilf, Benedek und Roth, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 375-377 (375 f.), der einen unpräzisen Umgang mit dem Konstitutionalisierungsbegriff fordert: „Wir sollten diese Diskussion auf Sparflamme hinunterschrauben.“; O. Sandrock, Beitrag in Diskussion zu den Referaten von Hilf, Benedek und Roth, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 385-386 (386): Wichtig für die ganze Konstitutionalisierungsdebatte sei, welchen Nutzen die Einzelnen aus der WTO ziehen können. So lange es keine Einbeziehung der Individuen in die Mitwirkung in der WTO gäbe, ließe ihn das Problem der Konstitutionalisierung ziemlich kalt.

Die Konstitutionalisierung könnte gleichwohl wichtig für das hier erörterte Thema der Machtbegrenzung sein, wenn man Reismans Unterscheidung in *myth system* und *operational code* zu Grunde legt<sup>287</sup>. Sie bewirkt nämlich eine Verrechtlichung, eine Stärkung des *myth system*, des *official picture*, gegenüber dem ungeschriebenen *operational code*. Machtbegrenzung ist wesentlich einfacher zu realisieren, wenn sie im *official picture* festgelegt ist und wenn der *operational code* dem *official picture* ähnelt.

## **7. Zwischenergebnis**

Die Machtbegrenzungsmechanismen, die aus den nationalen Rechtsordnungen bekannt sind, insbesondere das Gewaltenteilungsprinzip, können nicht auf Internationale Organisationen übertragen werden. Gleichwohl ist in Internationalen Organisationen Machtbegrenzung möglich und nötig; welchen spezifischen Sinn Machtbegrenzung in solchen Organisationen hat, wird im Folgenden analysiert.

---

<sup>287</sup> M.W. Reisman, *Myth System and Operational Code*, *Yale Studies in World Public Order* 3 (1976-1977), 230-249 (*passim*).

## **VI. SINN UND ZWECK VON MACHTBEGRENZUNG IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN**

Bevor die Formen von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen betrachtet werden, soll der spezifische Sinn und Zweck von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen festgestellt werden. Dabei können zwei große Aspekte, der Ordnungsaspekt (1.) und der Schutz vor Machtmissbrauch (Freiheitsaspekt, 2.), unterschieden werden<sup>288</sup>. Auf einer mittelbareren Ebene schließt sich zudem der Akzeptanzaspekt an (3.).

### **1. Ordnungsaspekt**

Zunächst hat Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen eine ordnende Funktion. Sie führt zur Verteilung von Einfluss und Entscheidungsmacht<sup>289</sup> und dadurch zu einer funktionsgerechten Organstruktur. Damit wird einerseits eine größere Effizienz hinsichtlich des Entscheidungsverfahrens erzielt<sup>290</sup>. Andererseits sind auch Auswirkungen auf den Inhalt möglich, so dass es zu vernünftigeren, langlebigeren, ausbalancierten, „guten“ Ergebnissen kommt.

Historisch gesehen stand der Ordnungsaspekt im Sinne einer vernünftigen Arbeitsteilung bei Internationalen Organisationen lange im Vordergrund. Denn da Internationale Organisationen bislang kaum hoheitliche Befugnisse ausübten, war die Frage des Schutzes vor Machtmissbrauch weitaus weniger virulent als innerhalb von Staaten<sup>291</sup>. Das innerstaatliche Gewaltenteilungsprinzip wuchs im Gegensatz

---

<sup>288</sup> Ähnlich C. Möllers, Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, 2005, S. 68 f., der zwischen dem Aspekt der Machtmäßigung und dem Aspekt der Effektivität unterscheidet.

<sup>289</sup> Für die WTO siehe M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (275); F. Roessler, The institutional balance between the judicial and the political organs of the WTO, in M. Bronckers / R. Quick, New Directions in International Economic Law – Essays in Honour of John H. Jackson, 2000, S. 325-345 (345).

<sup>290</sup> Zu Effizienz und Effektivität als „grundlegende Konstitutionalisierungsmerkmale auch internationaler Organisationen“ M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (S. 280, These 10). Dagegen in Diskussion Kritik von J.A. Frowein: Kann man Effizienz wirklich normativ festmachen? (S. 373).

<sup>291</sup> H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den europäischen Gemeinschaften, 1966, S. 6 f.

dazu vor allem aus dem Gedanken des Schutzes vor Machtmissbrauch. Der Aspekt der Effizienz folgte auf Ebene der Staaten erst später nach<sup>292</sup>.

Dass mehr Effizienz grundsätzlich wünschenswert ist, spiegelt sich in Vorwürfen an die Adresse Internationaler Organisationen. So hieß es beispielsweise, die Vereinten Nationen seien unübersichtlich, redundant und partiell ineffizient, die Arbeit der Generalversammlung umständlich und zeitraubend<sup>293</sup>. Ein anderes Beispiel für Ineffizienz sind die mühsamen und langwierigen WTO-Verhandlungsrunden: Hier besteht die Gefahr, dass Regelungen unangemessen oder anachronistisch werden<sup>294</sup>. Der Effizienzgedanke birgt allerdings auch Gefahren in sich: So wurde bei der Diskussion um die Reform des UN-Sicherheitsrats das Argument der Effizienz vor allem von den Entwicklungsländern schnell als Vorwand für die Instrumentalisierung der Vereinten Nationen durch die Industriestaaten aufgefasst. Effizienz einerseits und Partizipation andererseits entwickelten sich zu einander faktisch widersprechenden Reformansätzen<sup>295</sup>.

## **2. Schutz vor Machtmissbrauch**

Weiterhin kann Machtbegrenzung eine Machtmäßigung<sup>296</sup> herbeiführen, so dass die Adressaten der Akte der jeweiligen Internationalen Organisation vor Rechtsverletzungen und Machtmissbrauch geschützt werden<sup>297</sup>. In einem System, in dem Entscheidungen von großer Tragweite und mitunter existenzieller Bedeutung für andere Länder getroffen werden, bedarf Machtausübung der Kontrolle und Begrenzung<sup>298</sup>. Dass der Entfaltung von Hoheitsmacht ein Korrektiv entgegengesetzt werden muss, wurde bereits oben erläutert<sup>299</sup>. Hier soll nur noch

---

<sup>292</sup> Siehe oben § 2 IV. 1. sowie K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 482; E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2004, Rn. 50.

<sup>293</sup> Dazu S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 35, 263.

<sup>294</sup> Dazu A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der WTO, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (272) sowie unten § 4 I.2.

<sup>295</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 261. Zum Effektivitätsprinzip insgesamt siehe H. Krieger, Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht, 2000, insbesondere S. 46 ff.; siehe auch oben Fn. 19.

<sup>296</sup> Zur „Machtmäßigung“ bzw. „Machtbändigung“ C. Möllers, Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, 2005, S. 68 ff.

<sup>297</sup> Speziell für die WTO: J.H. Jackson, The World Trade Organization - Constitution and Jurisprudence, 1998, S. 57.

<sup>298</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 274.

<sup>299</sup> Siehe oben § 2 I.



auf die verschiedenen Schutzinteressierten eingegangen werden, die in der Regel den Adressaten von Akten der Internationalen Organisation entsprechen:

In erster Linie sind Staaten die Adressaten von Akten der Internationalen Organisationen<sup>300</sup>. Es geht folglich um den Schutz ihrer Souveränität. Anschaulich, aber undogmatisch formuliert, könnte man die Machtausübung Internationaler Organisationen also als Eingriff in die Souveränität der Staaten als deren „Grundrecht“ ansehen<sup>301</sup>. Wegen des Spannungsverhältnisses zwischen staatlicher Souveränität und dem Zwang der Staaten zur Zusammenarbeit, zwischen Unabhängigkeit und gegenseitiger Abhängigkeit, sind die Mitgliedstaaten einer Organisation bemüht, das von ihnen geschaffene Wesen unter Kontrolle zu halten<sup>302</sup>. So sind in vielen Organisationen Begriffe wie Subsidiarität, Opting out und Flexibilität populär<sup>303</sup>. Der Souveränitätsschutz geht, insbesondere zu Gunsten kleinerer bzw. isolierter Staaten, in einen Minderheitenschutz im Rahmen der Gemeinschaft der Staaten über<sup>304</sup>.

In zweiter Linie könnte man Machtbegrenzungsmechanismen innerhalb von Internationalen Organisationen auch mit dem Schutz von Individuen begründen. Dabei sind zwei grundsätzliche Fallgruppen zu unterscheiden: Einerseits sind von fast allen Akten Internationaler Organisationen mittelbar immer einzelne Menschen betroffen. Andererseits gibt es mehr und mehr Situationen, in denen Einzelpersonen den Akten Internationaler Organisationen direkt und unmittelbar gegenüber stehen<sup>305</sup>. Ganz allgemein darf es für den Einzelnen kein Nachteil sein, wenn der Staat Kompetenzen an Internationale Organisationen abgibt, weder verfahrensmäßig noch materiell. Ein Staat soll sich also nicht mittels einer „Flucht ins Internationale“ seinen internen demokratischen und rechtsstaatlichen Verpflichtungen entziehen<sup>306</sup>. Er ist stattdessen Treuhänder individueller Rechte<sup>307</sup>.

---

<sup>300</sup> Siehe oben § 1 III.

<sup>301</sup> T. Bruha / M. Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, Vereinte Nationen 46 (1998), 13-18 (15).

<sup>302</sup> N. Blokker, Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction, in N. Blokker / H.G. Schermers (Hrsg.), Proliferation of International Organizations, 2001, S. 1-49 (13).

<sup>303</sup> J. Klabbers, An Introduction to International Institutional Law, 2002, S. 38.

<sup>304</sup> C. Tomuschat, Tyrannei der Minderheit, German Yearbook of International Law 19 (1976), 278-316 (306 ff.).

<sup>305</sup> Dazu oben § 1 II. 2.

<sup>306</sup> Eine ähnliche Argumentation besteht hinsichtlich der Bindung der Vereinten Nationen an die Menschenrechte: Die Mitgliedstaaten dürften ihren Menschenrechtsverpflichtungen nicht ausweichen, in dem sie Internationale Organisationen die „dreckige Arbeit“ machen ließen. Siehe A. Reinisch, Securing the Accountability of International Organizations, Global Governance 7 (2001), 131-141 (137, 143); F. Mégret /

Das Völkerrecht und damit auch die Internationalen Organisationen dienen letzten Endes nicht den Staaten, sondern den Individuen<sup>308</sup>, also müssen Sicherungsmechanismen eingebaut werden, wenn Internationale Organisationen tief in Rechte oder Interessen von einzelnen Menschen eingreifen.

Wie bereits dargestellt, bedarf der Kontrolle vor allem das, was stark ist<sup>309</sup>. Deshalb sollten auch in Internationalen Organisationen die Machtbegrenzungsmechanismen im Idealfall nicht nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilt sein, sondern zur Stärke des jeweiligen Organs in einem proportionalen Verhältnis stehen.

### **3. Akzeptanzaspekt**

Auf einer neuen und nur mittelbaren Ebene, die an die beiden bisher beschriebenen Aspekte, Ordnungsidee und Schutz vor Machtmissbrauch, anknüpft, können Internationale Organisationen auch dadurch von Machtbegrenzung profitieren, dass ihr Image und damit ihre Anerkennung, ihre Legitimation und Akzeptanz in der „Außenwelt“ bei Anwendung von Machtbegrenzungsmechanismen steigen. Dies äußert sich zum Beispiel darin, dass die Adressaten von Akten der Organisation diese eher umsetzen und dass mehr Akteure - Staaten, aber auch Nichtregierungsorganisationen oder multinationale Unternehmen - zur konstruktiven Mitarbeit bzw. zur Finanzierung der Arbeit der Organisation bereit sind. Kontrolle und Begrenzung sind also Legitimitätsfaktoren und mehr und mehr politische Notwendigkeit<sup>310</sup>. Es ist jedoch nicht zwangsläufig, dass Machtbegrenzung zu mehr Akzeptanz führt; ihre sinnvolle Anwendung ist entscheidend.

---

F. Hoffmann, The UN as a Human Rights Violator?, HRQ 25 (2003), 314-342 (318). Siehe in Bezug auf die EG den Begriff der „Hypothekentheorie“ bei M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung 2003 (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), S. 257-282 (264): Die Gemeinschaft müsse zweifelsfrei für der deutschen Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. GG „entsprechende Sicherungen Sorge tragen, wenn sie ihre Befugnisse an ein internationales System weiterreich[e]“.

<sup>307</sup> R. Wahl, Der einzelne in der Welt jenseits des Staates, Der Staat 40 (2001), 45-72 (64).

<sup>308</sup> I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2000, S. 245.

<sup>309</sup> Oben § 2 I.

<sup>310</sup> M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), 2001, S. 226; T.M. Franck, The Success and Failure of International Organizations, ASIL Proceedings 90 (1996), 596-598 (598).

Im Idealfall erhöht ein Machtbegrenzungsmechanismus folglich die Akzeptanz und damit mittelbar die Macht der Organisation<sup>311</sup>. Auf Grund von mehr Machtbegrenzung kann also mittelbar mehr Macht entstehen. Allein wegen der Tatsache, dass ein Mechanismus zu höherer Akzeptanz und damit Macht führt, entfällt demzufolge nicht automatisch seine Eigenschaft als *Machtbegrenzungsmechanismus*.

#### **4. Zwischenergebnis**

Die Anwendung von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen ist sinnvoll. Sie führt zu mehr Effizienz (Ordnungsaspekt), zum Schutz vor Machtmissbrauch (Freiheitsaspekt) und in Folge dessen zu mehr Akzeptanz (Akzeptanzaspekt).

---

<sup>311</sup> Zum Verhältnis von Macht und Akzeptanz siehe oben § 1 I. 3.

## VII. FORMEN DER MACHTBEGRENZUNG IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

Um den analytischen Rahmen der Untersuchung vorzubereiten, wird im Folgenden untersucht, welche Elemente von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen vorstellbar sind (1.) und wie sich Machtbegrenzung zu verwandten Prinzipien und Ideen verhält (2.).

### **1. Binnenmechanismen als Formen der Machtbegrenzung**

In Internationalen Organisationen bestehen Binnenmechanismen in großer Zahl und vielfältiger Gestalt. So gibt es Formen der Interaktion zwischen verschiedenen Organen in Form von Zusammenwirken bei Entscheidungen, Kontrollverfahren sowie Vorlage- und Überweisungspflichten. Weiterhin existieren Mechanismen, die innerhalb von Organen wirken, wie zum Beispiel Abstimmungsmodi, Vetorechte oder Regeln zur Beschlussfähigkeit. Auch existieren Formen der Einflussnahme des einen Organs auf die Tätigkeit eines anderen Organs durch Vorschlags- oder Initiativrechte sowie auf dessen Zusammensetzung in Form von Personalvorschlägen, Wahl, Ernennung, Abwahl und Misstrauensvotum.

Die verschiedenen Binnenmechanismen, also Mechanismen zwischen und innerhalb der Organe, stellen unter Umständen Formen der Machtbegrenzung dar. Bei einigen Mechanismen ist eine solche Wirkung recht deutlich, wie wenn ein Organ das andere kontrolliert oder aber wenn ein Organ in einer Angelegenheit nicht tätig werden darf, solange ein anderes mit der Sache befasst ist. In vielen Fällen sind mögliche machtbegrenzende Wirkungen jedoch verdeckter und diffuser.

#### **a. Bloße Existenz verschiedener Organe**

Rein begriffsnotwendig benötigen Internationale Organisationen nur *ein* einziges Organ, das für sie nach außen auftreten kann und das zu eigenständiger Willensbildung in der Lage ist<sup>312</sup>. Die meisten Internationalen Organisationen verfügen jedoch über mehrere Organe, um verschiedenen Interessen gerecht zu werden: So dienen die Plenarorgane der Vertretung aller Staaten, während für effizientes Handeln häufig Organe mit begrenzter Mitgliedschaft bestehen. Die

---

<sup>312</sup> Siehe dazu schon oben unter § 1 III. 3., insbesondere Fn. 132 ff.

Sekretariate erfüllen Verwaltungs- und Exekutivaufgaben, zur unabhängigen Streitschlichtung existieren zum Teil Gerichte oder Schiedsrichter<sup>313</sup>.

Inwiefern liegt im bloßen Vorhandensein verschiedener Organe eine Machtbegrenzung? Hierbei sind zwei Blickwinkel zu unterscheiden: Einerseits ist es denkbar, dass die Organisation als Ganzes durch das Vorhandensein von mehreren Organen ihre Aufgaben besser erfüllt, indem diese Organe sich einer größeren Anzahl von Themen annehmen, diese Themen besser bearbeiten können und somit überzeugender auf Adressaten wirken. Damit wäre die Außenmacht der Organisation erhöht. Andererseits kann die Aufteilung auf verschiedene Organe auch zu Reibungsverlusten, Koordinationsaufwand und damit zu geringerer Schlagkraft der Organisation als Ganzes führen. Außerdem kann die Existenz verschiedener Organe insofern machtbegrenzend wirken, als die Wahrnehmung aller Aufgaben der Organisation durch ein einziges Organ zu einer Aufgaben- und Machtkonzentration führen würde, die die Missbrauchsgefahr erhöht. Ob dieser Effekt der Verringerung der Missbrauchsgefahr gewichtiger zu bewerten ist als der Effekt der Effizienzsteigerung (Ordnungsaspekt), kann nur von Fall zu Fall entschieden werden. An dieser Stelle reicht es zunächst festzustellen, dass die Existenz mehrerer Organe in einer Internationalen Organisation eine machtbegrenzende Wirkung haben kann.

#### b. Unterschiedliche Zusammensetzung der Organe

Weiterhin kann die unterschiedliche Zusammensetzung der Organe einer Organisation eine Form der Machtbegrenzung darstellen. Mit „unterschiedlicher Zusammensetzung“ kann zweierlei gemeint sein: Zum einen die Frage nach der Zahl der in den unterschiedlichen Gremien vertretenen Staaten. So lassen sich Plenarorgane, in denen alle Mitgliedstaaten vertreten sind, von Organen mit kleinerem Mitgliederkreis unterscheiden<sup>314</sup>. Ein Blick in die Organstrukturen Internationaler Organisationen zeigt, dass nicht immer verschiedene Organe mit unterschiedlicher Zusammensetzung existieren. So haben zum Beispiel alle WTO-Mitglieder Zugang zu den politischen Gremien der WTO und besitzen darin jeweils eine Stimme<sup>315</sup>.

---

<sup>313</sup> C. Schreuer, Die Internationalen Organisationen, in H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2004, Band 1, S. 173-208 (195 ff.); H. G. Schermers / N. M. Blokker, International Institutional Law, 1995, § 384 ff.

<sup>314</sup> Vgl. E. Klein, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2004, S. 245-355, Rn. 118 ff.

<sup>315</sup> Dazu weiter unten § 4 II. 1 a.

Zum anderen kann sich die unterschiedliche Zusammensetzung auch aus dem unterschiedlichen Status der in dem Gremium mitwirkenden Personen ergeben. So wird der Internationale Gerichtshof aus unabhängigen Juristen von hoher persönlicher und fachlicher Anerkennung gebildet, während Sicherheitsrat und Generalversammlung aus von ihren Regierungen abhängigen Staatenvertretern bestehen. Noch interessanter jedoch ist die Wirkung von Ebenenunterschieden bei der WTO, deren politische Organe nahezu ausnahmslos aus allen Mitgliedern und damit aus abhängigen Staatenvertretern gebildet werden, in denen aber große Unterschiede hinsichtlich der Ebene der Staatenvertreter existieren: Treffen sich in der Ministerkonferenz die Staats- und Regierungschefs, kommen im Allgemeinen Rat bzw. in den anderen Räten und Ausschüssen die Botschafter, stellvertretenden Botschafter oder untergeordneten Sachverständigen zusammen.

Für ein Verständnis der unterschiedlichen Zusammensetzung verschiedener Organe als Form interner Machtbegrenzung spricht, dass die Organisation dadurch möglicherweise nach außen weniger effizient wird, weil die Organe ihr Handeln koordinieren müssen. Ein konzertiertes machtmisbräuchliches Vorgehen mehrerer Organe kann möglicherweise noch mehr Schaden anrichten als das Handeln eines einzelnen Organs, womit jedoch ein gewisser Koordinierungsaufwand verbunden ist. Allein das Vorliegen eines Koordinationsaufwandes reicht aber nicht aus, um einen Machtbegrenzungsmechanismus zu begründen. Das Vorhandensein unterschiedlich zusammengesetzter Organe kann die Außenmacht einer Organisation also sowohl verringern als auch erhöhen. Eine Beurteilung ist demzufolge nur im Einzelfall möglich.

### c. Organe mit unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen

Weiterhin kann es eine Form der Machtbegrenzung darstellen, dass verschiedene Organe einer Organisation bestimmte, voneinander abgegrenzte Aufgaben und Kompetenzen haben. Dann würden die unterschiedlichen Zuständigkeits- und Kompetenzbereiche Begrenzungsnormen darstellen<sup>316</sup>. Diese Fragen beziehen sich auf das Innenleben der Organisation, nach außen hin verfügt sie nach wie vor über die gleichen Kompetenzen. Es geht also um die Frage, in welcher Art und Weise die feststehende Kompetenzsumme, die der Organisation von den Staaten übertragen worden ist, auf die verschiedenen Organe aufgeteilt wird. In gewisser Weise *kreieren* Kompetenznormen Macht und *begrenzen* sie zugleich. Sie ähneln den Mauern eines Hauses, die zugleich tragen und begrenzen.

---

<sup>316</sup> Vgl. R. Polin, Plato and Aristoteles on constitutionalism, 1998, S. 176 f., der zwischen „division of duties or functions“ and „a mutual or countervailing check and countercheck system“ unterscheidet.

#### d. Abgrenzungsmechanismen

Neben den Aufgabenzuschreibungen existieren Mechanismen, die vermeiden, dass sich mehrere Organe gleichzeitig mit einer Frage beschäftigen (Abgrenzungsmechanismen). So sieht beispielsweise Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. vor, dass die Generalversammlung in einer konkreten Situation der Friedensgefährdung keine Empfehlung abgeben darf, solange der Sicherheitsrat mit der Angelegenheit befasst ist. Abgrenzungsmechanismen unterstützen die vorgesehene Kompetenzaufteilung und sehen Regeln für den Kollisionsfall vor. Sie haben also eine koordinierende Funktion, mit der sie zunächst einmal die Außenmacht der Gesamtorganisation stärken.

Inwiefern können solche Abgrenzungsmechanismen jedoch auch eine begrenzende Wirkung auf die Außenmacht der Organisation entfalten? Ob Abgrenzungsmechanismen die Gesamtorganisation stärken oder lähmen, hängt ganz maßgeblich davon ab, mit welchen Befugnissen und mit welcher Wirkkraft das Organ ausgestattet ist, auf das die Befugnisse durch den Abgrenzungsmechanismus gelenkt werden. Wenn beispielsweise die Befugnisse zeitweilig auf ein – *de jure* oder *de facto* - schwaches Organ konzentriert würden, dann wäre auch die Organisation insgesamt geschwächt. Demzufolge ist es eine im Einzelfall zu untersuchende Frage, ob die Abgrenzungsmechanismen die Außenmacht der Organisation schwächen. Hier reicht es festzustellen, dass sie zumindest dieses Potenzial in sich tragen.

#### e. Organinterne Mechanismen

Organinterne Mechanismen stellen eine Form der Selbstkontrolle dar. Besonders Abstimmungsmechanismen können als organinterne Machtbegrenzungsmechanismen qualifiziert werden. Dabei stellt die einfache Mehrheit der Abstimmenden<sup>317</sup> das unter demokratischen Gesichtspunkten niedrigstmögliche Erfordernis und daher keinen Machtbegrenzungsmechanismus dar. Höhere Anforderungen setzen die Mehrheit der Mitglieder, die Zweidrittelmehrheit<sup>318</sup> sowie andere Stufen der qualifizierten Mehrheit<sup>319</sup>. Prominentestes Beispiel ist das „Vetorecht“ der fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> „Majority of the members present and voting“ (z.B. Art. 18 Abs. 3 UN-Ch., Art. 55 Abs. 1 IGH-Statut).

<sup>318</sup> Z.B. Art. 18 Abs. 2 UN-Ch.

<sup>319</sup> Z.B. der so genannte „negative Konsens“ im Streitbeilegungsgremium der WTO (DSB), Art. 16.4, 17.14 DSU.

<sup>320</sup> Art. 27 Abs. 3 UN-Ch. Dazu näher unten in § 3 III. 2 a.

#### f. Mechanismen zwischen Organen

Auch Mechanismen zwischen Organen (Interaktion) können Machtbegrenzungsmechanismen sein. Dabei können drei Unterkategorien gebildet werden: Kontrolle, Einflussnahme und Zusammenwirken. Unter *Kontrolle* ist die explizite, zweckgerichtete Überprüfung des Handelns eines Organs durch ein anderes zu verstehen. *Einflussnahme* ist das Einwirken des einen Organs auf ein anderes Organ. Hierfür kommt eine Einflussnahme auf die Tätigkeit oder aber die Einflussnahme auf die Zusammensetzung eines anderen Organs in Betracht. Fraglich erscheint, ob es sich bei letzterem tatsächlich um eine Art der Machtbegrenzung handelt oder ob es nicht bei der Einsetzung von Gremien eher um die Installierung von Macht geht. Beide Perspektiven sind so miteinander verwoben, dass die eine in gewisser Weise ein Aspekt der anderen ist. Ob von einer Machtbegrenzung auszugehen ist, kann demzufolge nur im Einzelfall entschieden werden. *Zusammenwirken (Kooperation)* schließlich ist das gemeinsame Wirken an einer Sache, die gemeinsame Beschäftigung mit einer Angelegenheit, die gemeinsame Entscheidung.

#### g. Überschneidung der verschiedenen Kategorien

Die Abgrenzung der verschiedenen unter a. bis f. aufgeführten Kategorien ist nicht immer eindeutig; es gibt vielfältige Überschneidungspunkte, um Beispiel zwischen Formen der Kontrolle und Form der Zusammenarbeit. So kann in der WTO die Annahme bzw. Ablehnung der Berichte von Panel bzw. Appellate Body durch das Streitbeilegungsgremium (DSB) einerseits als Kontrolle, andererseits auch als Form der Zusammenarbeit angesehen werden<sup>321</sup>. Für die Zwecke dieser Untersuchung soll der Schwerpunkt entscheiden. An die Einordnung in die eine oder andere Kategorie knüpfen sich keine Konsequenzen; sie dienen nur Darstellungsgründen.

### **2. Das Verhältnis von Machtbegrenzung zu verwandten Prinzipien**

Welche Rolle spielen Institute wie Organtreue oder institutionelles Gleichgewicht für das Thema der Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen? Sie könnten einerseits selbst Machtbegrenzungsmechanismen darstellen. Wenn dies nicht der Fall ist, könnten sie auch insofern Einfluss auf die Machtbegrenzungsmechanismen haben, als sie als Fundament oder Verstärker wirken. Um dies zu beurteilen, wird näher auf das Institut der Organtreue und das des institutionellen Gleichgewichtes eingegangen.

---

<sup>321</sup> Dazu näher unten in § 4.



### a. Organtreue und institutionelles Gleichgewicht

Unter Organtreue ist eine am Gefüge und Zweck der Organisation orientierte gegenseitige Rücksichtnahme der Organe bei der Ausübung ihrer jeweiligen Kompetenzen zu verstehen<sup>322</sup>. Als Pflicht zur Loyalität verbietet sie gegenseitige Kompetenzverhinderung und gebietet im Gegenzug die Bündelung der Organisationskapazitäten. Aus ihr erwächst ein Gebot zur Kooperation, namentlich die Pflicht der Organe, bei der Erfüllung der Organisationsziele zusammenzuarbeiten, sowie das Gebot, die Befassung und Entscheidungen anderer Organe gebührend zu berücksichtigen<sup>323</sup>.

Sinn der Organtreue ist es, die Effizienz der jeweiligen Organisation zu erhöhen<sup>324</sup>. Interne Querelen, die nach außen hin lähmen, sollen so vermieden werden. Somit bezweckt das Institut der Organtreue grundsätzlich eine Machtstärkung. Doch woraus sind die genannten „Pflichten“ herzuleiten? Haben sie eine valide Grundlage? Das Gebot der Organtreue ist nicht ausdrücklich in der UN-Charta niedergelegt. Es lässt sich jedoch aus zwei in der UN-Charta verankerten Prinzipien herleiten, der gemeinsamen Organstellung (Art. 7 UN-Ch.) und der Verpflichtung aller Organe auf die Ziele und Grundsätze der UNO (Art 1 und 2 UN-Ch.)<sup>325</sup>. Eine

---

<sup>322</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (482); E. Klein, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2004, S. 245-355 (322); P. Malanczuk, Reconsidering the relationship between the ICJ and the Security Council, in W.P. Heere (Hrsg.), International law and The Hague's 750th anniversary, 1999, S. 87-99 (90 f.).

<sup>323</sup> Richter Azevedo, Separate opinion, in *Interpretation of Peace Treaties*, ICJ Reports 1950, S. 79 ff. (80): „La Cour, désignée comme organe principal et ainsi plus dans l'engrenage de l'O.N.U., doit faire de son mieux pour collaborer avec les autres organes en vue d'atteindre les buts et principes visés.” Declaration Richter Ni in *Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 3 ff. (22): „co-ordination and co-operation, not competition or mutual exclusion.” Siehe auch S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2006, S. 109 f.; V. Gowlland-Debbas, *The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the light of the Lockerbie Case*, AJIL 88 (1994), 643-677 (674); C.J. Greenwood, *The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice*, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750th Anniversary*, 1999, S. 81-86 (82 f.); E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (481 f.); S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (224).

<sup>324</sup> E. Klein, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2004, S. 245-355 (322). Zur Bundestreue H.-W. Bayer, *Die Bundestreue*, 1961; W.-R. Schenke, *Die Verfassungsorgantreue*, 1977, S. 26 ff.

<sup>325</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (481 f.); S. Rosenne, *The Law and Practice of the*

solche Argumentation mit der Zweckverwirklichung ist dem Recht der Internationalen Organisationen durchaus geläufig, wie die Lehren von *effet utile* und *implied powers* zeigen<sup>326</sup>.

Was die Qualität dieser Prinzipien anbelangt, wird zumindest für die UNO teilweise betont, dass Organtreue und damit auch die aus ihr entspringenden Untergebote nicht nur unverbindliche Maximen seien, sondern den Rang einer echten Rechtspflicht hätten, was sich aus dem „rechtliche[n] Zusammenhang, in dem die Organtreue steht“, ergebe<sup>327</sup>. Dies überzeugt nicht vollständig. Richtig ist jedenfalls, dass aus dem bloßen Fehlen von Instrumenten zur Durchsetzung der in Frage stehenden Pflichten nicht geschlossen werden kann, dass es sich *nicht* um eine Rechtspflicht handelt<sup>328</sup>.

In engem Zusammenhang mit der Frage der Organtreue steht die Figur des „institutionellen Gleichgewichts“. Dabei geht es weniger um eine Gleichgewichtigkeit der Organe der Gestalt, dass sie jeweils gleich große Bedeutung oder gleich großen Einfluss haben, sondern vor allem um den gegenseitigen Respekt vor den Kompetenzen der jeweils anderen Organe<sup>329</sup>. Die Figur des institutionellen Gleichgewichts wurde vor allem durch die

---

International Court, 2006, S. 109 f.; S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (224).

<sup>326</sup> Siehe I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, 2000, S. 247 f. und auch oben § 1 II. 1.

<sup>327</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), *Festschrift für H. Mosler*, 1983, S. 467-491 (482, 491). Ebenso S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (224). Anders L. Gross, *The International Court of Justice and the United Nations*, *Recueil des cours* 120 (1967 I), S. 313-440 (328), der die Organtreue dem „good sense, restraint and tact of the political organs“ überlassen will.

<sup>328</sup> So E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), *Festschrift für H. Mosler*, 1983, S. 467-491 (491).

<sup>329</sup> I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, 2000, S. 207 f.; R. Monaco, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, *Académie de droit international, Recueil des cours* 156 (1977 III), 79-225 (111 ff.); H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, §§ 220-223, 228; J.-P. Jacqué, *The principle of institutional balance*, *Common market law review* 41 (2004), 383-391; F. Roessler, *The institutional balance between the judicial and the political organs of the WTO*, in M. Bronckers / R. Quick (Hrsg.), *New directions in international economic law - essays in honour of John H. Jackson*, 2000, S. 325-345 (326); S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (224). Anders offenbar C. Chaumont, *L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'organisation*, *Annuaire français de droit international* 11 (1965), 428-446 (430): « l'équilibre (...) se manifeste davantage dans les fonctions que dans les pouvoirs. »

Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften geprägt<sup>330</sup>. Sie ist neben der Europäischen Union kaum in einer anderen Internationalen Organisation explizit verwurzelt; der Grundgedanke der gegenseitigen Rücksichtnahme ist jedoch generell anwendbar<sup>331</sup>.

Die Idee des institutionellen Gleichgewichts steht insofern im Zusammenhang mit dem hier behandelten Thema der Machtbegrenzung, als es einen Zustand darstellt, in dem die Organe sich gegenseitig so hemmen und beschränken, dass eine Balance gefunden wird. Durch welche Mechanismen dies geschieht, bedarf jedoch weiterer Untersuchung. Somit stellt die Frage, ob ein institutionelles Gleichgewicht bzw. eine Gleichrangigkeit der Organe besteht, eher ein Ergebnis der Untersuchung der Machtbegrenzungsmechanismen dar denn einen Teil dieser Untersuchung.

### b. Transparenz

Im Zusammenhang mit dem Thema der Machtbegrenzung wird oft die Frage der Transparenz thematisiert. Beide Fragen hängen zusammen und beeinflussen sich gegenseitig, sind jedoch verschiedene Aspekte der Macht. Während es bei Machtbegrenzung darum geht, Macht in Bahnen zu lenken bzw. zu halten, stellt das Transparenz-Prinzip Anforderungen an die Offenlegung von Einfluss und Macht, um Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit zu gewährleisten<sup>332</sup>.

### c. Fazit

Die genannten Prinzipien stellen eine wichtige Ergänzung dar. Sie können jedoch nur schon existierende Machtbegrenzungsmechanismen verstärken, stellen aber keine eigenständigen Machtbegrenzungsmechanismen dar.

---

<sup>330</sup> EuGH Rs. 9/56, *Meroni / Hohe Behörde*, Slg. 1958, I (11); EuGH Rs. 10/56, *Meroni / Hohe Behörde*, Slg. 1958, I (75 f.) Besonders explizit in EuGH, Rs. 70/88, *Parlament v. Rat*, Slg. 1990, I - 2041 ff. (2073): „institutional balance means that each of the institutions must exercise its powers with due regard for the powers of the other institutions“. Siehe dazu G. Guillermin, *Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, JDI 119 (1992), 319-346.

<sup>331</sup> H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, § 222 f.; R. Monaco, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, *Academie de droit international*, *Recueil des cours* 156 (1977 III), 79-225 (111 ff.) .

<sup>332</sup> P. Hilpold, *Das Transparenzprinzip im internationalen Wirtschaftsrecht*, *Europarecht* 34 (1999), 597-620; B. Hoekman / P.C. Mavroidis, *WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance*, *The World Economy* 23 (2000), 527-542; Papier des WTO-Sekretariat zu *Transparency*, WTO-Dok. WT/WGTI/W/109 vom 27.3.2002.

## VIII. ERGEBNIS UND ANALYTISCHER RAHMEN FÜR DIE WEITERE UNTERSUCHUNG

Die Formen von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen werden anhand folgender drei Kategorien behandelt: Zunächst werden *Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen* untersucht (1). Als Ursprung der Macht Internationaler Organisationen sind Kompetenzzuweisungen der Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen. Dabei ist zum einen zu untersuchen, ob überhaupt verschiedene Organe existieren und sie unterschiedlich zusammengesetzt sind. Zum anderen stellt sich die Frage der Zuweisung unterschiedlicher Kompetenzen. Drittens können Abgrenzungsmechanismen existieren, die die Kompetenzzuweisung unterstützen und im Kollisionsfall Regeln vorsehen. Als zweite Kategorie werden *organinterne Mechanismen* untersucht (2). Die dritte Kategorie bilden *Mechanismen zwischen Organen (Interaktion)* (3). Dabei kann man drei Unterformen unterscheiden<sup>333</sup>: erstens Kontrolle, zweitens Einflussnahme, drittes Zusammenwirken (Kooperation). An die Kategorien knüpfen sich keine Konsequenzen; sie dienen allein Darstellungszwecken.

Die Untersuchung innerhalb der drei Kategorien geschieht anhand der zweistufigen *Definition eines Machtbegrenzungsmechanismus*, die oben erarbeitet wurde<sup>334</sup>: Es muss sich erstens um einen Mechanismus innerhalb der Organisation (Binnenmechanismus) handeln. Die Macht der Organisation muss zweitens auf Grund dieses Mechanismus begrenzt werden, wobei es nicht um bloßes Verringern geht sondern um vernünftige Machtausübung, Kanalisieren, in Bahnen lenken.

---

<sup>333</sup> Siehe dazu oben § 2 VII. 1. f.

<sup>334</sup> Siehe § 2 II.

## ZWEITER TEIL: FALLSTUDIEN

In zweiten Teil der Arbeit werden nun die Machtbegrenzungsmechanismen in zwei Internationalen Organisationen, UNO und WTO, dargestellt, analysiert und miteinander verglichen.

### § 3 Machtbegrenzungsmechanismen in den Vereinten Nationen

#### EINFÜHRUNG

Die Vereinten Nationen<sup>335</sup> sind ein heterogenes Gebilde. Einerseits firmiert unter dem Namen „UNO“ ein weit verzweigtes, komplexes Netzwerk von Haupt-, Neben- und Spezialorganen, Sonderorganisationen, Regionalkommissionen und Friedensmissionen mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen, Zuständigkeiten und organisatorischen Strukturen. Andererseits gibt es die Kernorganisation UNO, die hauptsächlich im Bereich Frieden und Sicherheit tätig wird<sup>336</sup>.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf diese Kernorganisation als das Zentrum des UN-Systems. Sie verfügt ausweislich des Wortlauts von Art. 7 I UN-Ch. über sechs Hauptorgane: die Generalversammlung, den Sicherheitsrat, den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), den Treuhandrat<sup>337</sup>, den Internationalen Gerichtshof und das Sekretariat. Außerdem können gem. Art. 7 Abs. 2 UN-Ch. Nebenorgane eingesetzt werden. Beispiele für solche Nebenorgane sind die sieben Hauptausschüsse der Generalversammlung<sup>338</sup>, der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Generalversammlung (ACABQ), die

---

<sup>335</sup> Die Vereinten Nationen haben derzeit 191 Mitglieder; nach dem Beitritt der Schweiz im Jahr 2002 gibt es nur noch sehr wenige Staaten, die ihnen nicht beigetreten sind, namentlich die Vatikanstadt und der Sonderfall der Republik China (Taiwan). Die Ziele der VN sind in Art. 1 UN-Ch. verankert.

<sup>336</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 34 ff.; V. Rittberger / M. Mogler / B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, 1997, S. 12. Eine aktuelle Übersicht über das UN-System findet sich in Vereinte Nationen 52 (2004), S. 36.

<sup>337</sup> Der Treuhandrat ist seit der Erlangung der Unabhängigkeit durch das letzte Treuhandgebiet, die Republik Palau im Jahre 1994, ohne Funktion. Seine Abschaffung wurde wiederholt vorgeschlagen, so jüngst im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, GV-Res. 60/1, para. 176, zuvor im Bericht des Generalsekretärs A/59/2005 vom 21.3.2005, para. 218. Auch die 16köpfige Hochrangige Expertengruppe unter der Leitung des ehemaligen thailändischen Premierministers Panyarachun empfahl die ersatzlose Streichung des 13. Kapitels der UN-Charta, A/59/565 vom 2.12.2004, para. 299.

<sup>338</sup> Regel 98 der Geschäftsordnung der Generalversammlung (UN Doc. A/520/Rev. 15 vom 21.12.1984).

Völkerrechtskommission, der Menschenrechtsrat<sup>339</sup> und das Verwaltungsgericht der UNO (UNAT)<sup>340</sup>.

Im Fokus der vorliegenden Untersuchung sollen nur die zentralen politischen und justiziellen Organe der Kernorganisation stehen. Dies ist erstens der Sicherheitsrat, der gem. Art. 24 Abs. 1 UN-Ch. hauptverantwortlich für die Wahrung bzw. Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit ist. Zweitens die Generalversammlung als Organ, in dem alle Mitglieder vertreten sind und das gem. Art. 10 UN-Ch. über alle Fragen im Rahmen der Charta beraten kann, und drittens der IGH, der gem. Art. 92 UN-Ch. das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen ist. Im Gegensatz dazu haben der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)<sup>341</sup> und der Treuhandrat in der derzeitigen Organisationswirklichkeit nur eine kleine bzw. gar keine Funktion; sie sollen demzufolge in der Arbeit nicht behandelt werden.

Anhand der oben erarbeiteten Definition werden in den folgenden Kapiteln mögliche Machtbegrenzungsmechanismen in der UNO analysiert. Die Untersuchung orientiert sich dabei an den drei oben eingeführten Kategorien<sup>342</sup>: Demzufolge werden zunächst Aufgabenzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen (II.) untersucht, danach organinterne Mechanismen (III.) und schließlich Interaktion zwischen Organen (IV.). Als Basis ist jedoch zuallererst kurz zu betrachten, ob und in welcher Form die Vereinten Nationen Macht auszuüben in der Lage sind (I.).

---

<sup>339</sup> Dieser wurde durch GV-Res. 60/251 vom 15.3.2006 als Unterorgan der Generalversammlung geschaffen und löst zum 19.6.2006 die Menschenrechtskommission, die ein Unterorgan des ECOSOC war (ECOSOC-Res. 5 (I) vom 16.2.1946), ab.

<sup>340</sup> GV-Res. 351 (IV) vom 9.12.1949.

<sup>341</sup> Der ECOSOC führt auf dem Gebiet von Wirtschaft, Sozialwesen, Kultur und Menschenrechten Untersuchungen durch und gibt Berichte und Empfehlungen ab (Art. 62 UN-Ch.). Er befasst sich vorrangig mit Fragen der Entwicklungsländer. Seine Befugnisse sind begrenzt und unterliegen der Autorität der Generalversammlung, zu deren „Hilfsorgan“ der ECOSOC mehr und mehr geworden ist. Die Generalversammlung hat dem ECOSOC außerdem mit der Schaffung von Spezialorganen (z.B. UNDP, UNCTAD) Kompetenzen im Entwicklungsbereich entzogen, so dass ihm außerhalb des Menschenrechtsbereichs kaum operative Betätigungsfelder bleiben. Eine Wiederbelebung des ECOSOC empfahl jüngst GV-Res. 60/1 vom 16.9.2005, para. 155 f. Siehe ferner P. Taylor, *Managing the Economic and Social Activities of the United Nations System*, in P. Taylor / A.J.R. Groom (Hrsg.), *The United Nations at the Millennium, 2000*, S. 100-141 (106 ff.); W. Spröte, *ECOSOC*, in H. Volger (Hrsg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations, 2000*, S. 110-112 (111).

<sup>342</sup> Siehe oben § 2 VIII.

## I. MACHTAUSÜBUNG DURCH DIE VEREINTEN NATIONEN

Die Kernorganisation UNO übt Macht vor allem durch ihre Organe Sicherheitsrat (1.), Generalversammlung (2.) und Internationaler Gerichtshof (3.) aus.

### 1. Machtausübung durch den Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat ist das UN-Organ, in dem vornehmlich die industrialisierte Welt vertreten und dem für die Wahrung bzw. Schaffung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit die Hauptverantwortung übertragen worden ist (Art. 24 Abs. 1 UN-Ch.)<sup>343</sup>.

#### a. Befugnis zu bindenden Entscheidungen

Gem. Art. 24 Abs. 2 UN-Ch. finden sich die ihm hierfür eingeräumten besonderen Befugnisse in den Kapiteln VI (friedliche Streitbeilegung), VII (Streitbeilegung mit militärischen Mitteln), VIII (Regionale Abmachungen) und XII (Internationales Treuhandsystem) der UN-Charta. Bevor auf diese *konkreten* Befugnisse eingegangen wird, soll erst Augenmerk auf ein elementares *grundsätzliches* Vorrecht gelegt werden, nämlich die dem Sicherheitsrat in Art. 25 UN-Ch. verliehene Befugnis, bindende Entscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten zu treffen. Sie ist das schärfste Schwert der Kernorganisation UNO im Bereich Frieden und Sicherheit<sup>344</sup>. Wie bereits oben ausgeführt<sup>345</sup>, entfalten die Resolutionen des Sicherheitsrats innerhalb der innerstaatlichen Rechtsordnung keine unmittelbare

---

<sup>343</sup> Gemäß Art. 23 UN-Ch. besteht der Sicherheitsrat aus fünfzehn UN-Mitgliedern, wobei China, Frankreich, Russland, Großbritannien und die USA ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind.

<sup>344</sup> Umfassend B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996; M. Krökel, Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten, 1977; W.A. Kewenig, Die Problematik der Bindungswirkung von Entscheidungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in H. Ehmke / J.H. Kaiser u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, 1973, 259-284. Zwar ist unklar, ob die Entscheidungen des Sicherheitsrats nur bei Maßnahmen nach Kapitel VII bindend sind oder auch außerhalb, für die Zwecke dieser Arbeit ist diese Frage jedoch nicht relevant. Siehe dazu R. Higgins, The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions are binding under Article 25 of the Charter?, ICLQ 21 (1972), 270-286; K. Doebling, Völkerrecht, 1999, Rn. 378 ff.; B. Simma/S. Brunner/H.-P. Kaul, Art. 27, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 92. Gegen die Beschränkung auf Kapitel VII sprach sich der IGH in *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, 16 (52 f.) aus.

<sup>345</sup> § 1 II. 2.

Wirkung. Sie richten sich nur an die Mitgliedstaaten, die eine entsprechende, intern wirkende Rechtsnorm schaffen müssen<sup>346</sup>.

#### b. Außenkompetenzen des Sicherheitsrats nach Kap. VI und VII der UN-Charta

Gemäß Kapitel VI der UN-Ch. kann der Sicherheitsrat Mittel zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten ergreifen. Dazu gehört das Recht nach Art. 33 Abs. 2 UN-Ch., die Parteien einer Streitigkeit zur Bereinigung durch friedliche Mittel aufzufordern. Nach Art. 34 kann er jede Streitigkeit oder sonstige Situation, die zu internationalen Reibungen oder Streitigkeiten führen könnte, untersuchen. Ob seine Mitglieder dazu in das betreffende Staatsgebiet auch gegen den Willen des entsprechenden Staates einreisen können, ist, insbesondere im Hinblick auf das Verbot des Eingreifens in innere Angelegenheiten (Art. 2 Abs. 7 UN-Ch.), fraglich<sup>347</sup>. Gleiches gilt für den Zugang zu Informationen auch gegen den Willen des betroffenen Staates<sup>348</sup>. Gemäß Art. 36, 37, 38 UN-Ch. kann der Sicherheitsrat Empfehlungen zur Bereinigung einer Streitigkeit abgeben. Zusammenfassend ist zu Kapitel VI der UN-Ch. festzustellen, dass nur Art. 34 (Untersuchungsrecht) die Grundlage für ein verbindliches Tätigwerden des Sicherheitsrats enthält, ansonsten handelt der Sicherheitsrat nach diesem Kapitel in Form von Empfehlungen.

Voraussetzung für ein Handeln des Sicherheitsrats nach Kapitel VII ist gem. Art. 39 UN-Ch., dass eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegen. Als Handlungsformen kommen einerseits Empfehlungen, andererseits Maßnahmen nach Art. 41, 42 UN-Ch. in Betracht. Hinsichtlich der Maßnahmen nach Art. 41, 42 sind *nichtmilitärische* Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 41 UN-Ch. (Embargo, Unterbrechung der Verkehrs- oder diplomatischen Beziehungen) von *militärischen* Sanktionen gemäß Art. 42 (in Verbindung mit Art. 43-50) UN-Ch. zu unterscheiden. Bei letzteren ist Voraussetzung, dass Maßnahmen nach Art. 41 UN-Ch. unzulänglich sind oder wären. Des Weiteren sieht Art. 40 UN-Ch. die Möglichkeit vorläufiger Maßnahmen vor.

---

<sup>346</sup> J.A. Frowein, United Nations, in R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, vol. IV, 2000, S. 1029-1043 (1036); E. Klein, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in W. Graf Vitzthum, Völkerrecht, 2004, S. 245-355 (309).

<sup>347</sup> Bejahend J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 24 f.

<sup>348</sup> Bejahend J. Delbrück, aaO., S. 24 f.



### c. Praktische Auswirkungen der Eingriffe des Sicherheitsrats

Die Konsequenzen der Entscheidungen des Sicherheitsrats sind deshalb so weitgreifend, weil sie mit militärischen oder anderen Mitteln durchgesetzt werden können. Es handelt sich also nicht um das Beschreiben von geduldigem Papier, sondern um echte Durchsetzungsmöglichkeiten. Bereits nichtmilitärische Sanktionen gem. Art. 41 UN-Ch. berühren die Souveränität und Autonomie des betroffenen Staates in empfindlicher Weise<sup>349</sup>. So kann ein Waffenembargo einen Staat in existenzieller Weise treffen<sup>350</sup>. Auch Wirtschaftssanktionen<sup>351</sup> oder Einschränkungen der diplomatischen Verbindungen<sup>352</sup> können ein Land wesentlich schwächen.

Die Konsequenzen von Sicherheitsratsbefugnissen sind besonders dann sehr gravierend, wenn sie in die Verfassungsstrukturen von Staaten eingreifen. So erklärte der Sicherheitsrat im Jahre 1984 die südafrikanische Verfassung für „null and void“. Sie verstoße gegen die Grundsätze der UN-Charta, indem sie das Apartheidsystem verstärke<sup>353</sup>. Weitere ältere Beispiele für Eingriffe des Sicherheitsrats in Staatsstrukturen sind die Fälle von Spanien<sup>354</sup>, Simbabwe<sup>355</sup>, Südafrika<sup>356</sup> und Haiti<sup>357</sup>.

---

<sup>349</sup> Ein Überblick über die verschiedenen Maßnahmen ist unter <[www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.pdf](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.pdf)> verfügbar, Stand 31.5.2006. Zur Eingriffsqualität siehe außerdem S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (227).

<sup>350</sup> Siehe das Waffenembargo gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien durch SR-Res. 713 (1991) vom 25.9.1991. Dazu auch *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina. v. Yugoslavia. (Serbia and Montenegro))*, Provisional Measures, ICJ Reports 1993, S. 3, 325 ff. Waffenembargos wurden außerdem verhängt gegenüber Südafrika, Irak, Libyen, Somalia, Angola, Ruanda, Sierra Leone und Afghanistan, vgl. J.A. Frowein / N. Krisch, Art. 41, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 15.

<sup>351</sup> Für umfassende Wirtschaftssanktionen siehe z.B. SR-Res. 661 (1990) vom 6.8.1990 gegenüber Irak und SR-Res. 757 (1992) vom 30.5.1992 gegenüber Ex-Jugoslawien. Mehr und mehr werden auch Embargos gegenüber bestimmten Gütern (Diamanten, Erdöl) oder begrenzten Wirtschaftszweigen (Finanztransaktionen, Flugverkehr) verhängt, siehe aus jüngerer Zeit z.B. SR-Res. 1333 (2000) vom 19.12.2000 gegenüber Afghanistan; SR-Res. 1343 (2001) vom 7.3.2001 gegenüber Angola, Sierra Leone und Liberia.

<sup>352</sup> Siehe z.B. SR-Res. 1054 (1996) vom 26.4.1996 gegenüber Sudan; SR-Res. 1333 (2000) vom 19.12.2000 gegenüber Afghanistan.

<sup>353</sup> SR-Res. 554 (1984) vom 17.8.1984. Siehe dazu M. Herdegen, The „Constitutionalization“ of the UN Security System, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 27 (1994), 135-159 (137).

<sup>354</sup> SR-Res. 7 (1946) vom 29.4.1946; SR-Res. 10 (1946) vom 4.11.1946.

<sup>355</sup> SR-Res. 232 (1966) vom 16.12.1966.

<sup>356</sup> SR-Res. 418 (1977) vom 4.11.1977.

<sup>357</sup> SR-Res. 841 (1993) vom 16.6.1993.

Eine neue Qualität hat das Handeln des Sicherheitsrats im Fall des Kosovo, weil hier in einen Teil des intakten Staates Bundesrepublik Jugoslawien eingegriffen wurde<sup>358</sup>. Mittels Resolution 1244 (1999) wurden eine Sicherheitspräsenz (KFOR) und eine Zivilverwaltung für den Kosovo (United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK)) errichtet<sup>359</sup>. Darin liegt eine faktische Übernahme der Staatsgewalt: Der UN-Sonderbeauftragte erhält legislative und exekutive Gewalt und die Aufsicht über die Justiz<sup>360</sup>. Vor allem ist er befugt, geltende Gesetze per Erlass zu ändern, zu widerrufen oder vorübergehend aufzuheben<sup>361</sup>, er entschied außerdem letztinstanzlich über die Auslegung seiner Erlasse<sup>362</sup>. Somit stellt das Handeln des Sicherheitsrats im Kosovo-Konflikt ein Beispiel für einen Eingriff in die Struktur eines Staates dar.

Ein weiteres Beispiel sind die jüngsten Ereignisse im Irak. Die Resolution 1483 (2003) des Sicherheitsrats<sup>363</sup> beinhaltet die völkerrechtliche Legitimierung der Besetzung und der Übergangsverwaltung durch die so genannte „Behörde“ („authority“). Die Aufgaben dieser Behörde sind der Wiederaufbau, die Bildung sowie Unterstützung einer Übergangsregierung und -verwaltung<sup>364</sup>. Im Gegensatz zum Kosovo hat der UN-Sonderbeauftragte für den Irak keine autonome Entscheidungsgewalt, sondern nur beratende und unterstützende Funktion<sup>365</sup>.

#### d. Ausdehnung der Befugnisse des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat dehnt seine Aktivitäten mehr und mehr aus auf Situationen, die nach herkömmlichem Verständnis keine Gefährdung des Friedens oder der

---

<sup>358</sup> Vgl. E. Pichl, Kosovo „Kriegsrecht“, *Faustrecht und UN-Recht. Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, Südosteuropa* 11 (1999), 654-673; C. Stahn, *The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor*, *MaxPlanckYearbook of United Nations Law*, 5 (2001), 105-183; C. Tomuschat, *Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo*, in G. Kreijen (Hrsg.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002, 323-347; M. Wagner, *Das erste Jahr der UNMIK*, *Vereinte Nationen* 48 (2000), 132-138.

<sup>359</sup> SR-Res. 1244 (1999) vom 10.6.1999.

<sup>360</sup> Erlass Nr. 1 vom 25.7.1999, verfügbar unter <[www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/regs.html](http://www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/regs.html)>, Stand 31.5.2006.

<sup>361</sup> S/1999/779, para. 39.

<sup>362</sup> S/1999/779, para. 44.

<sup>363</sup> SR-Res. 1483 (2003) vom 22.5.2003; fortgeführt durch SR-Res. 1511 (2003) vom 16.10.2003.

<sup>364</sup> SR-Res. 1483 (2003) vom 22.5.2003, Erw.grund 13, op 4.

<sup>365</sup> SR-Res. 1546 (2004) vom 8.6.2004, Nr.7.

internationalen Sicherheit darstellen<sup>366</sup>. So reagiert er nicht mehr nur auf konkrete Gefahrensituationen, zum Beispiel durch Embargo aus Anlass einer bestehenden Krise, sondern auch auf abstrakte Gefahrensituationen bzw. Konflikte im Allgemeinen: Schutz von Kindern<sup>367</sup> und Zivilisten<sup>368</sup>, der Rolle von Frauen bezüglich Frieden und Sicherheit<sup>369</sup>, humanitäre Fragen<sup>370</sup>, Terrorismus<sup>371</sup>. Diese Resolutionen enthielten allerdings keine verbindlichen Verpflichtungen<sup>372</sup>. Einen Markstein stellt Resolution 1373 (2001) dar, die den Staaten bestimmte bindende Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus auferlegt, die nicht einem bestimmten, umgrenzten Ziel gewidmet sind<sup>373</sup>. Besonders interessant ist der operative Punkt 1, in dem es um Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrorismus geht. Diesem Punkt liegt die von der Generalversammlung 1999 zur Unterzeichnung aufgelegte Konvention gegen die Finanzierung des Terrorismus zu Grunde<sup>374</sup>. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution 1373 hatten nur vier Staaten diese Konvention ratifiziert<sup>375</sup>, 46 andere unterzeichnet; sie war also noch nicht in Kraft<sup>376</sup>. Die erweiterten Eingriffsbefugnisse des Sicherheitsrats resultieren außerdem aus der zunehmenden Erstreckung der Begriffe „Bedrohung des Friedens“ oder „Bruch des Friedens“ auf interne Völkerrechtsverletzungen<sup>377</sup>, Beispiele hierfür sind die Resolutionen zum Schutz von Minderheiten im Irak<sup>378</sup> und zum Bürgerkrieg in Somalia<sup>379</sup>.

---

<sup>366</sup> Siehe nur T. Bruha / M. Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, Vereinte Nationen 46 (1998), 13-18 (13 f.); P.C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96 (2002), 901-905 (901 ff.); S. Talmon, The Security Council as World Legislature, AJIL 99 (2005), 175-193.

<sup>367</sup> Z.B. SR-Res. 1261 (1999) vom 25.8.1999; 1265 (1999) vom 17.9.1999; 1296 (2000) vom 19.4.2000; 1314 (2000) vom 11.8.2000.

<sup>368</sup> SR-Res. 1265 (1999) vom 17.9.1999; 1296 (2000) vom 19.4.2000.

<sup>369</sup> SR-Res. 1325 (2000) vom 31.10.2000.

<sup>370</sup> Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats 2000/7 vom 9.3.2000.

<sup>371</sup> SR-Res. 1269 (1999) vom 19.10.1999; Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats 2000/38 vom 6.12.2000.

<sup>372</sup> P.C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96 (2002), 901-905 (902).

<sup>373</sup> SR-Res. 1373 (2001) vom 28.9.2001. Siehe auch SR-Res. 1540 (2004) vom 28.4.2004 sowie P.C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96 (2002), 901-905 (902 ff.). Kritisch G. Seidel, Quo vadis Völkerrecht, AVR 41 (2003), 449-483 (466 ff.).

<sup>374</sup> GV-Res. 54/109 vom 9.12.1999.

<sup>375</sup> Botswana, Sri Lanka, Usbekistan und Vereinigtes Königreich.

<sup>376</sup> Dies geschah erst im April 2002. Vgl. dazu P.C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96 (2002), 901-905 (903).

<sup>377</sup> M. Herdegen, Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta, in U. Beyerlin u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht; Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 103-119 (104).

<sup>378</sup> SR-Res. 688 (1991) vom 5.4.1991.

Sanktionen greifen auch in die Freiheitsrechte der Bürger des betroffenen Staates ein, dies verdeutlicht das Beispiel des Internationalen Jugoslawien-Strafgerichtshofs. Militärische Sanktionen berühren sogar die höchsten Rechtsgüter - Leben und körperliche Unversehrtheit. Der unmittelbare Zugriff auf Individuen erfuhr eine neue Spielart im Kampf gegen den Terrorismus nach dem 11. September 2001, in dem konkrete Einzelpersonen auf Listen des Sicherheitsrats genannt wurden<sup>380</sup>.

#### e. Fazit

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass der Sicherheitsrat in der Lage ist, das Verhalten Anderer zu lenken; er übt als Organ der Vereinten Nationen Macht aus.

## **2. Machtausübung durch die Generalversammlung**

Inwiefern trägt die Generalversammlung zur Macht der UNO bei?

#### a. Erörterungs- und Empfehlungskompetenzen

Gemäß Art. 10 UN-Ch. kann die Generalversammlung „alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen der Charta fallen“. Damit eröffnet sich ihr das gesamte Gebiet der internationalen Beziehungen; sie ist also grundsätzlich allzuständig. Vorbehaltlich der Regelung des Art. 12 UN-Ch.<sup>381</sup> kann sie auf dieser ganzen Bandbreite Empfehlungen an die Mitglieder der UNO sowie an den Sicherheitsrat richten. Die Generalversammlung betonte in ihrer Millenniumserklärung ihre eigene „zentrale Rolle [...] als wichtigstes Beratungs-, richtliniengabendes und repräsentatives Organ“<sup>382</sup>.

Die Befugnisse der Generalversammlung im Zusammenhang mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sind in Art. 11 UN-Ch. besonders geregelt: Danach kann sie sich mit allgemeinen Grundsätzen (Abs. 1) und allen anderen diesbezüglichen Fragen (Abs. 2) befassen und in diesem Zusammenhang Empfehlungen an die UN-Mitglieder richten. Für die Befassung mit Fragen, die kein allgemeiner Grundsatz sind, ist eine Vorlage durch ein Mitglied der UNO oder den Sicherheitsrat nötig, und es gilt wie bei Art. 10 UN-Ch. die Einschränkung des

---

<sup>379</sup> SR-Res. 794 (1992) vom 3.12.1992.

<sup>380</sup> Siehe oben § 1 II. 2.

<sup>381</sup> Dazu unten § 3 II. 2. b.

<sup>382</sup> GV-Res. 55/2 vom 8.9.2000, para. 6.

Art. 12 (Abs. 2 S. 1) UN-Ch.; außerdem existiert eine Pflicht zur Überweisung an den Sicherheitsrat für den Fall, dass eine Frage des Weltfriedens „Maßnahmen“ erforderlich macht (Abs. 2 S. 2).

Gem. Art. 13 UN-Ch. kann die Generalversammlung Untersuchungen veranlassen und Empfehlungen abgeben, um a) „die internationale Zusammenarbeit auf politischem Gebiet zu fördern“ und die Entwicklung und Kodifikation des Völkerrechts zu begünstigen, und b) die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit zu fördern und zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutragen. Wenn die Generalversammlung eine Situation für geeignet hält, das Wohl oder die freundschaftlichen Beziehungen der Nationen zu beeinträchtigen, kann sie gemäß Art. 14 UN-Ch. Empfehlungen aussprechen<sup>383</sup>. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat (Art. 34 UN-Ch.) räumt die Charta der Generalversammlung *zumindest explizit* kein Untersuchungsrecht ein. Gleichwohl wird das Vorliegen eines solchen überwiegend bejaht, da es Voraussetzung einer sinnvollen Ausübung des Erörterungs- und Empfehlungsrecht sei<sup>384</sup>.

Was die *nichtfriedliche* Beilegung von Streitfällen angeht, sollte die Generalversammlung nach der Entstehungsgeschichte eindeutig *keine* Kompetenzen haben, nicht einmal ein Recht zu Empfehlungen<sup>385</sup>: Selbst die „Draft Charter of the United Nations“ vom 14.8.1943, die zu Gunsten der Generalversammlung sehr weit gehende Vorschläge enthielt, sah dazu keine Kompetenzen vor<sup>386</sup>. Auch die größten Befürworter von weiten Kompetenzen der Generalversammlung forderten dies nicht<sup>387</sup>. Gegen eine solche Kompetenz spricht auch der Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch., dem zufolge die Generalversammlung Fragen, die Maßnahmen („action“) erforderlich machen, an den Sicherheitsrat zu überweisen hat<sup>388</sup>. Andererseits sind die Rechte der Generalversammlung aus Art. 10 UN-Ch. nach

---

<sup>383</sup> Vorgänger dieser Norm in der Völkerbundsatzung, wiewohl nicht inhaltsgleich, war der dortige Art. 19 („peaceful change“).

<sup>384</sup> Dafür J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 59, 34; F.A. Vallat, The General Assembly and the Security Council of the United Nations, BYIL 29 (1952), 63-104 (73). Ebenfalls ausdrücklich bejahend K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 6.

<sup>385</sup> J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 34 f.; K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 26 f.

<sup>386</sup> J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 34 f.

<sup>387</sup> Ebenda, S. 34 f.

<sup>388</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 28.

dessen Wortlaut nur durch Art. 12 UN-Ch. beschränkt<sup>389</sup>; demzufolge könnte die Generalversammlung gem. Art. 1 Abs. 1 UN-Ch. auch hinsichtlich der nichtfriedlichen Beilegung von Streitfällen tätig werden<sup>390</sup>. Auch der Sinn der Charta, die Sicherung und Bewahrung des Weltfriedens, legt eine Kompetenz der Generalversammlung auf diesem Gebiet nahe. Danach nämlich hat der Sicherheitsrat zwar die *Haupt*-, aber nicht die alleinige Verantwortung für den Frieden. Die Generalversammlung verfügt somit über eine zweitrangige, subsidiäre Verantwortung und darf zu diesem Zweck auch *Zwangsmaßnahmen* empfehlen<sup>391</sup>.

#### b. In der Regel keine Rechtsbindung, jedoch politisch-faktische Wirkung

Ob die Generalversammlung „Macht“ ausübt, hängt unter anderem davon ab, inwiefern ihre Akte Bindungskraft entfalten. Aus dem Wortlaut von Art. 10 UN-Ch. („Empfehlungen“) ergibt sich jedoch, dass die Resolutionen der Generalversammlung im Gegensatz zu denjenigen des Sicherheitsrats in der Regel rechtlich unverbindlich sind und nur empfehlenden Charakter haben<sup>392</sup>. Die wichtigste Ausnahme von diesem Grundsatz stellt das Haushaltsrecht der Generalversammlung gemäß Art. 17 UN-Ch. dar<sup>393</sup>.

Weitere bindende Befugnisse der Vollversammlung sind organisationsinterne Beschlüsse<sup>394</sup>, die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und der

<sup>389</sup> Art. 10 UN-Ch.: „The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter (...), and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or the the Security Council or to both on any such questions or matters.”

<sup>390</sup> Dieses Argument letztendlich aber ablehnend: K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 25.

<sup>391</sup> *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, S. 151 ff. (163); K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 32.

<sup>392</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 43 ff. Zu den (abzulehnenden) Versuchen, einstimmig bzw. ohne Abstimmung angenommene Resolutionen der Generalversammlung für rechtlich bindend zu erklären (z.B. als inzidenter völkerrechtlicher Vertrag, authentische Interpretation, instant customary law o.ä.) siehe C. Tomuschat, *Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen*, *Wirtschaftsdienst* 55 (1975), 510-514 (512 f.); C. Tomuschat, *General Assembly*, in R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, S. 548-557 (552 ff.).

<sup>393</sup> Grundlegend dazu *Certain expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, S. 151 ff. (165 ff.). Siehe auch A.H. Piel, *Finanzierungsproblematik der Vereinten Nationen und pragmatische Lösungsperspektiven unter Berücksichtigung einer alternativen Finanzierungsstrategie für den ordentlichen Haushalt*, 1996; W. Koschorreck, Art. 17, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002 (*passim*); C. Schricke, Art. 17: Paragraph 1, in J.-P. Cot / A. Pellet (Hrsg.), *La Charte des Nations Unies*, 1991 (*passim*).

<sup>394</sup> So zum Beispiel die Einsetzung von Unterorganen (Art. 22 UN-Ch.) und der Beschluss von Dienstrechtsvorschriften für die UN-Bediensteten (Art. 101 UN-Ch.).

Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates sowie, im Zusammenwirken mit dem Sicherheitsrat, die Wahl des Generalsekretärs und der IGH-Richter. Zu den ausnahmsweise verbindlichen Akten der Generalversammlung gehören auch Beschlüsse auf Empfehlung des Sicherheitsrats, die das Rechtsverhältnis zu den Mitgliedern bestimmen wie die Aufnahme und den Ausschluss von Mitgliedern (Art. 4, 6 UN-Ch.) und die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten (Art. 5 UN-Ch.). Auf der Dumbarton-Oaks-Konferenz hatten die Philippinen den Vorschlag eingebracht, die Generalversammlung mit eigenen, über ihre Haushaltsbefugnisse hinausgehenden Rechtsetzungsbefugnissen auszustatten. Dieser Antrag wurde mit einer klaren Mehrheit von 26:1 abgelehnt<sup>395</sup>.

Gleichwohl entfalten auch die rechtlich nicht verbindlichen Resolutionen der Generalversammlung eine große politisch-faktische Wirkung, die sich aus der moralischen und politischen Autorität des Gremiums speist<sup>396</sup>. Während einige Resolutionen hauptsächlich den jeweiligen Stand der Völkerrechtsentwicklung widerspiegeln<sup>397</sup>, eilten andere ihrer Zeit voraus und haben die Völkerrechtsentwicklung maßgeblich beeinflusst<sup>398</sup>. Resolutionen der Generalversammlung können Indiz für die Existenz oder Ausgangspunkt bzw. Katalysator bei der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht sein<sup>399</sup>. So würdigte der IGH beispielsweise die Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung in seinem zweiten Namibia-Gutachten als eine wichtige Etappe bei der Entwicklung des Rechtes auf Selbstbestimmung<sup>400</sup>. Im Nikaragua-Urteil maß er den Resolutionen 2625 (XXV), 3314 (XXIX) und 2131 (XX) der Generalversammlung erhebliche Bedeutung für Geltung und Inhalt des Gewaltverbots sowie des

---

<sup>395</sup> UNCIO 3, S. 536 f. Siehe auch C. Tomuschat, Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen, Wirtschaftsdienst 55 (1975), 510-514 (511).

<sup>396</sup> Umfassend B. Sloane, United Nations General Assembly resolutions in our changing world, 1991.

<sup>397</sup> So z.B. GV-Res. 2625 (XXV) vom 24.10.1970 (Friendly-Relations-Declaration).

<sup>398</sup> So z.B. GV-Res. 217 A (III), die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, die insofern wegweisend war, als die staatliche Souveränität seinerzeit noch nahezu unbeschränkt galt, und GV-Res. 1514 (XV) vom 14.12.1960, die ein Recht aller Kolonialvölker auf staatliche Unabhängigkeit postulierte. Siehe C. Tomuschat, Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen, Wirtschaftsdienst 55 (1975), 510-514 (511 f.).

<sup>399</sup> Umfassend *Annuaire de l'Institut de Droit International* 61, Part I, 29-358, insbesondere 276 ff.; E. Jiménez de Aréchaga, *General Course in Public International Law*, *Recueil des cours* 159 (1978-I), 1-344 (30 ff.); L.B. Sohn, *Enhancing the Role of the General Assembly of the UN in Crystallizing International Law*, in J. Makarczyk (Hrsg.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century*, 1996, S. 549-561 (*passim*); B. Sloane, *United Nations General Assembly resolutions in our changing world*, 1991, S. 68 ff. m.w.N.

<sup>400</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, 16 (31).

Nichteinmischungsgrundsatzes bei<sup>401</sup>. Resolutionen der Generalversammlung können außerdem allgemeine Rechtsgrundsätze widerspiegeln und damit verstärken<sup>402</sup>.

Die Generalversammlung hat bestimmte Rechtstechniken entwickelt, um ihre Resolutionen rechtlich zu verfestigen und in der Praxis durchzusetzen. Dies geschieht beispielsweise, indem sie sich in den Erwägungsgründen immer wieder auf eine vorangegangene, grundlegende Resolution bezieht<sup>403</sup>. Andererseits setzt die Generalversammlung zur Durchführung ihrer Resolutionen häufig Ausschüsse ein, die Umsetzungs-Berichte von den Mitgliedstaaten anfordern und prüfen<sup>404</sup>. Zur faktischen Wirkung von Resolutionen der Generalversammlung trägt auch der Umstand bei, dass sie der Empirie zufolge nachträglich kaum mehr änderbar sind. Sie werden zumindest *ipso facto* zu Zielnormen für die Tätigkeit der UNO und entfalten eine beträchtliche Legitimationswirkung<sup>405</sup>. Die Mehrheit der Staaten geht mit dem von ihr selbst gesetzten „Rechtsakt“ um, als handele es sich um Völkerrecht<sup>406</sup>. Wenn ein Staat gegen eine mit klarer Mehrheit in der Generalversammlung verabschiedete „Weltmeinung“ handeln will, muss er überzeugende Gegengründe haben. Kein Staat kann es sich leisten, eine permanente Außenseiterrolle zu beziehen<sup>407</sup>. Somit können Resolutionen der Generalversammlung einen beachtlichen öffentlichen Druck erzeugen.

### c. Fazit

Demzufolge trägt auch die Generalversammlung zur Macht der UNO bei; sie ist in der Lage, das Verhalten Anderer zu lenken.

---

<sup>401</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgement, ICJ Reports 1986, 14 ff. (99-104, 107-108). Siehe außerdem *Western Sahara*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975, S. 10 ff. (31 ff.).

<sup>402</sup> Siehe die Beispiele bei B. Sloane, *United Nations General Assembly resolutions in our changing world*, 1991, S. 77 f.

<sup>403</sup> So wurde beispielsweise GV-Res. 1514 (XV) immer wieder angeführt und wirkte fortan als „eine Art von Grundgesetz über das Selbstbestimmungsrecht der Kolonialvölker“, so C. Tomuschat, *Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen*, *Wirtschaftsdienst* 55 (1975), 510-514 (513).

<sup>404</sup> So z.B. der durch GV-Res. 1514 (XV) eingesetzte sog. „Vierundzwanziger“-Ausschuss, vgl. C. Tomuschat, *Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen*, *Wirtschaftsdienst* 55 (1975), 510-514 (514).

<sup>405</sup> I.L. Claude Jr., *Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations*, *International Organization* 10 (1966), 367-379 (375 ff.); C. Tomuschat, *Tyrannie der Minderheit?*, *GYIL* 19 (1976) 278-316 (279 f.).

<sup>406</sup> C. Tomuschat, *Tyrannie der Minderheit?*, *GYIL* 19 (1976) 278-316 (280).

<sup>407</sup> C. Tomuschat, *Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen*, *Wirtschaftsdienst* 55 (1975), 510-514 (514).



### **3. Machtausübung durch den IGH**

Der Internationale Gerichtshof ist gemäß Art. 92 UN-Ch. das „Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen“<sup>408</sup>. Er teilt mit dem Sicherheitsrat die Gemeinsamkeit, dass sie die einzigen Organe sind, die bindende Entscheidungen gegenüber den Staaten treffen können. Allerdings sind sie lediglich für die Streitparteien und nur für den zur Entscheidung gestellten Fall verbindlich, wie Art. 59 IGH-Statut betont. Die Macht des Gerichtshofs geht jedoch insofern sogar über die des Sicherheitsrats hinaus, als er bindende Entscheidungen mit einfacher Mehrheit fällt (Art. 55 Abs. 1 IGH-Statut). Da die Beschlussfähigkeit des IGH bei neun Richtern liegt (Art. 25 Abs. 3 IGH-Statut), kann eine bindende Entscheidung mit nur fünf zustimmenden Mitgliedern erfolgen, einem Drittel aller Gerichtsmitglieder. Verglichen mit dem Erfordernis von neun positiven Stimmen im Sicherheitsrat, bei dem darüber hinaus das Vetorecht der ständigen Mitglieder besteht, ist das recht wenig<sup>409</sup>. In der Praxis allerdings spielen solcherlei Fragen des Quorums bei dem aktuellen Gerichtshof, im Gegensatz zu seinem Vorgänger, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof<sup>410</sup>, kaum eine Rolle<sup>411</sup>.

Die wichtigste Verfahrensart vor dem IGH ist das Streitverfahren zwischen zwei oder mehreren Staaten. Gem. Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut sind nur Staaten, nicht jedoch UN-Organe, berechtigt, als Parteien vor dem IGH aufzutreten. Seine Entscheidungen in diesem Verfahren sind gemäß Art. 94 Abs. 1 UN-Ch. für die Streitparteien verbindlich. Die Mitgliedsstaaten der UNO sind der Gerichtsbarkeit des IGH außerdem nicht automatisch unterworfen; sondern sie müssen dazu seine Zuständigkeit generell oder für eine bestimmte Streitigkeit anerkannt haben (Art. 36 IGH-Statut). Seit dem Ende des Kalten Krieges wird die Streitbeilegungskompetenz des IGH von den Staaten jedoch mehr und mehr in Anspruch genommen<sup>412</sup>. Im Streitverfahren kann der Gerichtshof gem. Art. 41 IGH-Statut einstweilige Verfügungen erlassen, diese sind rechtlich bindend<sup>413</sup>.

---

<sup>408</sup> Ähnlich auch die Formulierung in Art. 1 IGH-Statut: „das richterliche Hauptorgan der Organisation“.

<sup>409</sup> S. Rosenne, *The Composition of the Court*, in L. Gross (Hrsg.), *The Future of the International Court of Justice*, 1976, S. 377-441 (419).

<sup>410</sup> Siehe beispielsweise *Case concerning the Payment of Various Serbian Loans Issued in France*, PCIJ, Series C, No. 16-III, S. 806-808.

<sup>411</sup> P. Palchetti, Art. 25, in A. Zimmermann / C. Tomuschat / K. Oellers-Frahm, *The Statute of the International Court of Justice*, 2006, Rn. 13, 20.

<sup>412</sup> N.D. White, *The United Nations System*, 2002, S. 119. Siehe dazu auch K. Highet, *The Peace Palace Heats Up: The World Court in Business Again?*, *Commonwealth Law Bulletin* 19 (1992), 755 ff.

<sup>413</sup> So jedenfalls der IGH in *LaGrand (Germany v. United States of America)*, 27.6.2001, *Judgement*, para. 109; siehe dazu auch unten bei Fn. 563 f.

Gegenüber anderen UN-Organen sowie gegenüber UN-Organisationen hat der IGH grundsätzlich keine Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von deren Handlungen. Nur *auf Anfrage* kann er Gutachten über Rechtsfragen erarbeiten, Art. 96 UN-Ch. und Art. 65 IGH-Statut. Zwar binden diese Gutachten den „Auftraggeber“ nicht formell, die Beachtung ist ihm jedoch gleichwohl nahe gelegt<sup>414</sup>.

Was die „Macht“ des Gerichtshofs angeht, ist demzufolge folgendes festzustellen: Obwohl seine Zuständigkeit weder umfassend noch obligatorisch ist und trotz der Tatsache, dass seine Entscheidungen nur für die Streitparteien verbindlich sind, ist die Wirkung seiner Entscheidungen sehr bedeutsam. Sie spielen eine wichtige rechtsbeschreibende und rechtskreierende Rolle<sup>415</sup> und stellen eine typische Außenfunktion eines Organs der Vereinten Nationen dar.

#### **4. Zwischenergebnis**

Die UNO hat Macht<sup>416</sup>. Sie ist mittels ihrer Organe Sicherheitsrat, Generalversammlung und IGH in der Lage, das Verhalten Anderer zu lenken. Über das schärfste Schwert der Organisation verfügt der Sicherheitsrat, in welchem die industrialisierten Staaten die Oberhand haben, in Form der bindenden Wirkung seiner Beschlüsse. Die Macht der Generalversammlung hingegen, welche das Instrument der Entwicklungsländer darstellt, liegt stattdessen hauptsächlich in der politisch-faktischen Wirkung ihrer rechtlich prinzipiell nicht verbindlichen Resolutionen. Eine wichtige Ausnahme stellt dabei jedoch das Haushaltsrecht der

---

<sup>414</sup> Siehe dazu unten ausführlicher: § 3 IV. 2. c. (3).

<sup>415</sup> Siehe beispielsweise für den Bereich des Seerechts J.J. Quintana, *The ICJ and the Formulation of General International Law: The Law of Maritime Delimitation as an Example*, in A.S. Muller u.a. (Hrsg.), *The International Court of Justice: Its Future Role after Fifty Years*, 1997, S. 367-381 (*passim*).

<sup>416</sup> Nicht überzeugend S. Hazzard, *Die Maske der Wahrheit - Zur Ohnmacht der Vereinten Nationen*, 1991, S. 10 f.

Vollversammlung dar. Die Entscheidungen des IGH binden zwar nur die Streitparteien; sie entfalten jedoch auch darüber hinaus große Wirkung.

## **II. MACHTBEGRENZUNG DURCH KOMPETENZZUWEISUNG UND ABGRENZUNGSMECHANISMEN**

Bereits in der Verteilung der Kompetenzen kann eine Form der Machtbegrenzung liegen. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: einerseits Machtbegrenzung durch die bloße Existenz von verschiedenen Organen, andererseits Machtbegrenzung durch die Zuweisung von unterschiedlichen Funktionen und Kompetenzen an die verschiedenen Organe. Zusätzlich kann es Mechanismen geben, die vermeiden, dass sich mehrere Organe gleichzeitig mit einer Frage beschäftigen (Abgrenzungsmechanismen) und damit das festgelegte Kompetenzgefüge sichern<sup>417</sup>.

### **1. Existenz verschiedener Organe**

Wie soeben dargestellt<sup>418</sup>, existieren in der UNO mit Generalversammlung, Sicherheitsrat, Internationaler Gerichtshof, Sekretariat verschiedene Hauptorgane (Art. 7 Abs. 1 UN-Ch.). Diese sind unterschiedlich zusammengesetzt: In der Generalversammlung sind alle Mitgliedstaaten vertreten (Art. 9 Abs. 1 UN-Ch.). Der Sicherheitsrat besteht aus 15 Mitgliedern, darunter fünf ständigen Mitgliedern (Art. 23 Abs. 1 UN-Ch.). Der Internationale Gerichtshof wird aus 15 Richtern gebildet (Art. 2 und 3 Abs. 1 IGH-Statut). Das Sekretariat besteht aus unabhängigen Verwaltungsbeamten, an deren Spitze der Generalsekretär steht (Art. 97 UN-Ch.)<sup>419</sup>. Die Existenz von verschiedenen Organen mit unterschiedlicher Zusammensetzung stellt einen Unterschied zur WTO dar, bei der in den meisten Organen alle Mitgliedstaaten vertreten sind<sup>420</sup>. Darüber hinaus sind auch

---

<sup>417</sup> Zu den verschiedenen Formen der Machtbegrenzung siehe oben § 2 VII.

<sup>418</sup> § 3 I.

<sup>419</sup> Zur Rolle von Generalsekretär und Sekretariat siehe S.M. Schwebel, *United Nations Secretary-General*, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, 2000, S. 1164-1168 (1164); S.M. Schwebel, *The Secretary-general of the United Nations: his political powers and practice*, 1969; R.B. Russell / J.E. Muther, *A History of The United Nations Charter*, 1958, S. 373 f.; K. Dicke, *Der "starke Generalsekretär" - Was bewirkt der Mann an der Spitze der UN-Administration?*, in U. Albrecht (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen am Scheideweg*, 1998, S. 70-88; C.-A. Fleischhauer, *The constitutional relationship between the Secretary-General of the United Nations and the International Court of Justice*, in Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque liber*, 1998, S. 451-474.

<sup>420</sup> Dazu ausführlicher unten in § 4 II. 1 a.

Unterschiede hinsichtlich der Art der in den Gremien fungierenden Personen festzustellen: So besteht der Internationale Gerichtshof aus unabhängigen, gewählten Persönlichkeiten, während sich Generalversammlung und Sicherheitsrat aus UN-Mitgliedstaaten in Form ihrer weisungsabhängigen Vertreter zusammensetzen.

Die Charta legt keine Hierarchie zwischen den Hauptorganen der Vereinten Nationen fest<sup>421</sup>. Sie sind dem Willen der Charta zu Folge jeweils *pares inter pares*. Die Generalversammlung nimmt zwar, wie oben dargestellt, insofern eine hervorgehobene Stellung ein, als sie das einzige Organ ist, in dem alle UN-Mitglieder versammelt sind. Außerdem ist sie an Wahlen zu allen anderen Hauptorganen beteiligt (Art. 23, 61, 87, 97 UN-Ch., Art. 8 IGH-Statut), sie übt das alleinige Budgetrecht aus (Art. 17 UN-Ch., Art. 33 IGH-Statut), und sie hat das Vorrecht, gewisse Funktionen an bestimmte andere Organe zu übertragen (Art. 66, 85, 96 UN-Ch.)<sup>422</sup>. Im Übrigen ist die Generalversammlung das einzige Organ, das Berichte von allen anderen UN-Organen erhält (Art. 15, 24, 88, 98 UN-Ch.). Jedoch haben auch Sicherheitsrat und Internationaler Gerichtshof wegen ihrer – freilich sehr verschieden ausgestalteten – Befugnis, für die Staaten verbindliche Beschlüsse zu fassen, eine hervorgehobene Stellung im UN-System inne. Von herausragender Bedeutung ist zudem, dass dem Sicherheitsrat durch Art. 24 UN-Ch. die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens übertragen worden ist. Gleichwohl steht keines dieser Hauptorgane über den anderen. Das Verhältnis der Organe ist eines der „funktionellen Kooperation“<sup>423</sup>.

Die Gleichrangigkeit der Hauptorgane in den Vereinten Nationen mag als belanglose Selbstverständlichkeit erscheinen; jedoch gibt es auch Beispiele für hierarchische Ordnungen in Internationalen Organisationen<sup>424</sup>. Zudem erscheint bei oberflächlicher Betrachtung auch die Regelung des Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. als Indiz für den Vorrang des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung<sup>425</sup>. Dies ist jedoch ein Missverständnis, denn die Norm dient lediglich der Sicherstellung des funktionalen Vorrangs des Sicherheitsrats in Angelegenheiten der Friedenswahrung.

---

<sup>421</sup> S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2006, S. 110.

<sup>422</sup> S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2006, S. 110.

<sup>423</sup> Dazu unten unter § 3 II. 3. b. (5) ausführlicher.

<sup>424</sup> So besteht zum Beispiel in der WTO keine Gleichrangigkeit der Hauptorgane, siehe unten § 4 II. 1. Siehe außerdem Art. 6 Abs. 5 des Gründungsvertrags der Organisation ostkaribischer Staaten vom 18.6.1981, ILM 20 (1981), 1166 ff.

<sup>425</sup> Dazu unten ausführlicher: § 3 II. 2. b.

Der Schluss, dass der Sicherheitsrat der Generalversammlung grundsätzlich höhergestellt ist, kann daraus jedoch nicht gezogen werden<sup>426</sup>. Auch aus der Berichtspflicht der politischen UN-Organe, insbesondere des Sicherheitsrats, gegenüber der Generalversammlung kann nicht auf eine Stellung derselben als oberstes Aufsichtsorgan geschlossen werden<sup>427</sup>.

Wie oben beschrieben<sup>428</sup> steht die Frage der Gleichrangigkeit der Organe und des institutionellen Gleichgewichts insoweit im Zusammenhang mit dem hier behandelten Thema der Machtbegrenzung, als Gleichgewicht und Gleichrangigkeit der Organe im Idealfall durch ein gegenseitiges Ausbalancieren der Organe erzielt werden. Ob und durch welche Mechanismen dies in der Praxis geschieht, ist noch zu untersuchen. Die UN-Charta geht von der formalen Gleichrangigkeit der UN-Hauptorgane aus. Inwieweit ein institutionelles Gleichgewicht zwischen diesen Organen auch in der Praxis existiert, wird sich erst am Ende der Analyse erweisen.

## **2. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen im Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat**

Zunächst soll auf Kompetenzzuweisungen eingegangen werden (a.), sodann auf Abgrenzungsmechanismen zu Gunsten des Sicherheitsrats (b.). Schließlich folgt die Frage nach Abgrenzungsmechanismen zu Gunsten der Generalversammlung (c.).

### **a. Kompetenzzuweisungen**

Machtbegrenzung kann durch Kompetenzzuweisung stattfinden. Die Kompetenzen von Generalversammlung und Sicherheitsrat wurden bereits dargestellt<sup>429</sup>. Die wichtigsten Punkte sollen kurz ins Gedächtnis gerufen werden: Der Sicherheitsrat, in welchem die Großen und Mächtigen besonders vertreten sind, ist hauptverantwortlich für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Er kann Beschlüsse fassen, die die Staaten binden. Die Generalversammlung, hingegen, in der alle Staaten und damit insbesondere die Kleinen und Armen eine Stimme haben, ist grundsätzlich allzuständig. Sie kann – von der Verabschiedung des Haushalts,

---

<sup>426</sup> IGH in *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, S. 4 ff. (8 f.); J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 31; G. Jaenicke, Art. 7, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 3.

<sup>427</sup> Zur Berichtspflicht siehe unten § 3 IV. 1.a.

<sup>428</sup> § 2 VII. 2. a.

<sup>429</sup> Oben § 3 I.

der Aufnahme bzw. dem Ausschluss von Mitgliedern sowie bestimmten organisationsinternen Materien einmal abgesehen – nur Empfehlungen aussprechen.

In den ersten Charta-Entwürfen von Dumbarton Oaks war, entsprechend den Interessen der Großmächte, zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung eine relativ klare Funktionentrennung vorgesehen: Der Sicherheitsrat sollte für die Lösung konkreter Konflikte zuständig sein; die Generalversammlung sollte sich auf allgemeine Leitlinien für das Verhalten der Mitgliedstaaten beschränken und nicht aktiv in Krisen eingreifen dürfen<sup>430</sup>. Gromyko, der Leiter der sowjetischen Delegation bei den Verhandlungen in Dumbarton Oaks, schlug im August 1944 vor: „the Assembly would ‚discuss‘ and the Council would ‚decide and act‘“<sup>431</sup>. Über eine „bloße Konfrontation der Meinungen“ hinaus sollten ihre Machtbefugnisse nicht reichen<sup>432</sup>. Diese geplante Funktionenaufteilung stieß aber während der Gründungsverhandlungen auf starken Widerstand der kleinen und mittleren Staaten, die sich für eine machtvollere Generalversammlung einsetzten. Erst auf ihr Drängen, vor allem während der Konferenz in San Francisco, wurde deshalb die Generalversammlung in Einzelfällen auch in die Friedenswahrung bei konkreten Bedrohungssituationen einbezogen. Aus dieser Aufgabenerweiterung resultieren die heutigen Art. 11 Abs. 2, 12 und 14 UN-Ch. Dieser historische Hintergrund erklärt im Übrigen auch, warum die Kompetenzregeln für die Generalversammlung kompliziert erscheinen: sie sind – wegen dieser großen politischer Differenzen - nicht aus einem Guss gemacht<sup>433</sup>.

Trotz der dargestellten Zugeständnisse an die kleinen und mittleren Staaten blieb es bei der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Erhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit. Jedoch ist die Wahrung des Weltfriedens das erste und wichtigste Ziel der Vereinten Nationen. Ein mögliches Versagen des Sicherheitsrats darf deshalb kein Grund sein, die Verfolgung dieses Ziels aufzugeben<sup>434</sup>. Diesem Gedanken entsprechend hat der IGH die

---

<sup>430</sup> L.M. Goodrich / E. Hambro, Charter of the United Nations, 1949, S. 150.

<sup>431</sup> Zitiert in R.C. Hilderbrand, Dumbarton Oaks, 1990, S. 109.

<sup>432</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, Friedens-Warte 76 (2001), 289-303 (292). Siehe auch F. Vallat, United Nations General Assembly, in R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, vol. IV, 2000, S. 1119-1125 (1119)

<sup>433</sup> Vgl. J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 30 f.

<sup>434</sup> G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II, 1961, S. 402; D.C. Dicke / H.-W. Rengeling, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, 1975, S. 116.

Hauptverantwortung des Sicherheitsrats mehrfach als „primary“, not exclusive“ beschrieben<sup>435</sup>. Demzufolge besteht eine subsidiäre Verantwortung der Generalversammlung für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit. Diese erwächst aus der Charta selbst und wurde nicht erst durch die Uniting-for-Peace-Resolution von 1951 geschaffen, sondern in dieser lediglich institutionalisiert<sup>436</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Befugnisse von Sicherheitsrat und Generalversammlung zum einen thematisch, zum anderen funktionell aufgeteilt sind. Während der Sicherheitsrat hauptverantwortlich für den Bereich Frieden und Sicherheit ist, ist die Generalversammlung grundsätzlich in allen der UNO zugewiesenen Gebieten kompetent. Während der Sicherheitsrat bindende Beschlüsse fassen kann, sind die Resolutionen der Generalversammlung unverbindlich. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen diesen beiden Organen stellt einen Binnenmechanismus dar, da jedes Organ nur Teilbereiche der Aufgaben und Befugnisse der Gesamtorganisation wahrnehmen kann. Somit wird Machtkonzentration verhindert, eine machtbegrenzende Wirkung auf die Gesamtorganisation ist zu bejahen. Durch die teilweise Spezialisierung der Organe hat dieser Binnenmechanismus jedoch auch eine machterhöhende, effizienzsteigernde Wirkung. Insbesondere die Spezialisierung des Sicherheitsrats auf die Friedenswahrung und die ihm hierfür übertragene Hauptverantwortung sowie die Ausgestaltung des IGH als unabhängiges Gericht stärken die UNO als Organisation ganz erheblich.

#### b. Abgrenzungsmechanismen zu Gunsten des Sicherheitsrats

Die Garantie der Primärzuständigkeit des Sicherheitsrats im Bereich der Friedenssicherung gegenüber der Generalversammlung soll durch zwei Abgrenzungsmechanismen gewährleistet werden: Art. 12 und Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch.

---

<sup>435</sup> *Certain expenses of the United Nations*, ICJ Reports 1962, S. 151 ff. (163); *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports 1984, 392 ff. (434); *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, <[www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm)>, Stand 15.12.2005, para 26.

<sup>436</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 33, 67; M. Schaefer, *Notstandssondertagungen der Generalversammlung*, Vereinte Nationen, 31 (1983), 78-83 (79); M. Schaefer, *Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen*, 1981, S. 331.

(1) Der normative Gehalt von Art. 12 UN-Ch.

Zum einen legt Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. fest, dass die Generalversammlung zu Streitigkeiten oder Situationen, in denen der Sicherheitsrat seine ihm durch die Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, grundsätzlich keine Empfehlungen abgeben darf. Dieses Verbot gilt insbesondere für die Kompetenzen der Generalversammlung nach Art. 10, 11 Abs. 2, 14 und 35 UN-Ch., in denen auf Art. 12 UN-Ch. ausdrücklich Bezug genommen wird.

Während die Befugnis zu Diskussion und Empfehlungen hinsichtlich allgemeiner Grundsätze laut Charta allein bei der Generalversammlung liegt, teilt diese sich die Kompetenzen für die Beilegung von konkreten Streitfällen mit dem Sicherheitsrat. Um Überschneidungen mit der Tätigkeit des Sicherheitsrats, der, wie bereits ausgeführt, für die Wahrung des Weltfriedens die Hauptverantwortung trägt, zu unterbinden, unterliegen alle Beschlüsse der Generalversammlung, die die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffen, dem Vorbehalt aus Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. Somit räumt die Charta dem Sicherheitsrat ein klares Primat ein. Der Rat wurde geschaffen, um in Friedenssicherungsangelegenheiten schnell und effizient eingreifen zu können<sup>437</sup>. Die Generalversammlung, als politisches Diskussionsforum konzipiert<sup>438</sup>, sollte ihn dabei nicht behindern. Insbesondere wären widersprüchliche Beschlüsse dieser beiden Organe bezüglich einer friedensgefährdenden Situation einer Konfliktlösung nicht förderlich.

Während die Generalversammlung also hinsichtlich ihres Empfehlungsrechts durch Art. 12 UN-Ch. eingeschränkt ist, steht ihr die bloße Erörterung konkreter Fragen der Friedenswahrung jederzeit frei<sup>439</sup>. Ebenso frei steht ihr die Diskussion und Empfehlung hinsichtlich allgemeiner Grundsätze; demzufolge gilt Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. nicht für die Kompetenzen der Generalversammlung nach Art. 11 Abs. 1 und Art. 13 UN-Ch.

Zum anderen verpflichtet Art. 12 Abs. 2 UN-Ch. den Generalsekretär, der Generalversammlung alle den Weltfrieden und die internationale Sicherheit betreffenden Angelegenheiten, die der Sicherheitsrat behandelt bzw. deren

---

<sup>437</sup> L.M. Goodrich / E. Hambro, Charter of the United Nations, 1949, S. 172.

<sup>438</sup> F. Vallat, United Nations General Assembly, in R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, vol. IV, 2000, S. 1119-1125 (1119); C. Tomuschat, General Assembly, in R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, S. 548-557 (548).

<sup>439</sup> L.M. Goodrich / E. Hambro, Charter of the United Nations, 1949, S. 172; J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 31; K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 19.



Behandlung er einstellt, zu notifizieren. Dabei handelt es sich um eine rein administrative Vorschrift, die den Informationsfluss zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat optimieren und damit die Handhabbarkeit der Vorschrift des Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. erleichtern soll. Die Beurteilungskompetenz, wann eine Aufgabenwahrnehmung durch den Sicherheitsrat nicht mehr vorliegt, liegt beim Rat selbst und nicht etwa beim Generalsekretär<sup>440</sup>. Andererseits ist die Notifikation auch nicht konstitutiv für die Pflichten aus Art. 12 Abs. 1 UN-Ch.; diese existieren davon unabhängig<sup>441</sup>.

Die Regelung des Art. 12 UN-Ch. muss auch vor dem historischen Hintergrund der Völkerbundsatzung gesehen werden: Gemäß Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 4 Völkerbundsatzung hatten Versammlung und Rat gleich lautende und gleichwertige Kompetenzen, nämlich das Befinden „über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt“. Derartige Zuständigkeitsüberschneidungen sollten in der UNO vermieden werden.

Inwiefern die Abgrenzungsfunktion, die Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. erfüllen soll, tatsächlich gelingt, hängt maßgeblich davon ab, wann der Sicherheitsrat als mit einer Angelegenheit befasst bzw. wann die Befassung des Sicherheitsrats mit einer Sache als beendet angesehen werden kann. Der diesbezügliche Teil des Wortlauts von Art. 12 S. 1 UN-Ch. war während der Gründungsverhandlungen sehr umstritten. Der ursprüngliche Formulierungsvorschlag von Dumbarton Oaks, „being dealt with“<sup>442</sup>, wurde abgeschwächt zu „While the Security Council is exercising [...] the functions assigned to it in the present Charter“<sup>443</sup>.

Fraglich ist zum einen, ob es für die Anwendung der Sperrwirkung des Art. 12 UN-Ch. ausreicht, dass der Sicherheitsrat ein Thema formal auf seiner Tagesordnung stehen hat. Diese weite, formalistische Auslegung bestimmte in den Anfangsjahren

---

<sup>440</sup> G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II, 1961, S. 381 f.; Y.Z. Blum, *Eroding the United Nations Charter*, 1993, S. 125 ff.; K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 39. Nicht eindeutig insoweit H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 268 f.

<sup>441</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 42.

<sup>442</sup> Dumbarton Oaks, UNCIO 3, S. 5. Siehe auch K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 10.

<sup>443</sup> Deutscher Wortlaut: „Solange der Sicherheitsrat [...] die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt“.

die Praxis<sup>444</sup>. Bis Anfang der 90iger Jahre entfernte der Sicherheitsrat nur sehr zögerlich Punkte von seiner Tagesordnung, so dass seine Liste zeitweilig nahezu alle inter- bzw. regionalen Konflikte von Bedeutung erfasste<sup>445</sup>. Gegen diese weite Auslegung des Art. 12 UN-Ch. spricht jedoch, neben seinem Wortlaut, die Gefahr, dass der Sicherheitsrat eine Angelegenheit durch die bloße Aufnahme der Angelegenheit in seine Agenda auf Eis legen könnte. Die Generalversammlung würde bei formaler Befassung, jedoch faktischer Inaktivität des Rates zum hilflosen Statisten degradiert<sup>446</sup>. Im Laufe der Zeit setzte sich daher eine enge Auslegung durch, der zu Folge die Formulierung „Solange der Sicherheitsrat [...] die ihm zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt“ nur dann erfüllt ist, wenn der Rat aktiv mit der Sache befasst ist („simultaneous, actual and active consideration“)<sup>447</sup>.

Der Rechtsberater der Vereinten Nationen wies zwar 1964 darauf hin, dass die Generalversammlung in sechs Fällen Empfehlungen abgegeben habe, welche dem Wortlaut des Art. 12 UN-Ch. zu widersprechen schienen, stellte jedoch gleichzeitig fest, dass keines der Mitglieder dagegen protestiert habe<sup>448</sup>. Vier Jahre später hatte sich die Auffassung des Rechtsberaters insofern geändert, als die Norm von der Generalversammlung richtig ausgelegt würde, wenn sie den Wortlaut von Art. 12 UN-Ch. „is exercising“ als „exercising in this moment“ begreife. Daher stelle das bloße Belassen auf der Tagesordnung durch den Rat keine Empfehlungssperre für die Versammlung dar<sup>449</sup>. In der Folge nahmen die Diskussionen zu Art. 12 UN-Ch. immer mehr ab<sup>450</sup>. Die enge Auslegung der Empfehlungssperre wurde kürzlich auch

---

<sup>444</sup> L.M. Goodrich / E. Hambro, *Charter of the United Nations*, 1949, S. 172 f.; B. Conforti, *The law and Practice of the United Nations*, 2000, S. 213; K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 9.

<sup>445</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 36; M. Koskeniemi, *The Police in the Temple*, EJIL 6 (1995), 325-348 (339).

<sup>446</sup> Siehe dazu auch die Stellungnahmen des mexikanischen Vertreters im Sicherheitsrat, der schon im Juni und Oktober 1946 darauf hinwies, dass das bloße Halten von Sujets auf der Tagesordnung keine Empfehlungssperre für die Generalversammlung bilden könne, RPSC 1946-1951, S. 213 f.

<sup>447</sup> RP I I, S. 143.

<sup>448</sup> UN Juridical Yearbook 1964, 228-237, para. 34 (v).

<sup>449</sup> UN Juridical Yearbook 1968, 185. Dabei ging es um Draft Resolution A/C.3/L.1637/Rev. 2, die die Empfehlung enthielt „to sever all relations with South Africa, Portugal and the illegal minority régime in Southern Rhodesia and to scrupulously refrain from giving any military or economic assistance the these régimes“.

<sup>450</sup> RPSC 1981-1984, S. 76; 1985-1988, S. 84.

vom IGH gebilligt; er ließ gleichzeitiges Handeln von Generalversammlung und Sicherheitsrat in seinem Mauer-Gutachten ausdrücklich zu<sup>451</sup>.

(2) Der normative Gehalt von Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch.

Gemäß Art. 11 Abs. 1 UN-Ch. kann sich die Generalversammlung mit den „allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung“ befassen. Art. 11 Abs. 2 S. 1 UN-Ch. erklärt „alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Fragen“ als der Beratung durch die Versammlung zugänglich. Der zweite Abgrenzungsmechanismus zwischen Versammlung und Rat findet sich in Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch.:

„Macht eine derartige Frage Maßnahmen erforderlich, so wird sie von der Generalversammlung vor oder nach der Erörterung an den Sicherheitsrat überwiesen.“

Ein Unterschied dieser Norm zu Art. 12 UN-Ch. liegt darin, dass dort bezweckt ist, schon laufende Erörterungen des Sicherheitsrats nicht zu stören, während hier, in Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch., eine Angelegenheit an den Sicherheitsrat überwiesen werden soll. Das heißt Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch. hat Situationen im Visier, bei denen der Sicherheitsrat noch nicht befasst ist. Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch. ist außerdem insofern enger als Art. 12 UN-Ch., als nur Situationen, die „Maßnahmen“ erforderlich machen, überwiesen werden müssen, während Art. 12 UN-Ch. alle Streitigkeiten und Situationen umfasst, in denen der Sicherheitsrat seine Befugnisse wahrnimmt.

Fraglich ist jedoch, was mit „Maßnahmen“ (engl. „action“) in Art. 11 Abs. 2 UN-Ch. gemeint ist. Je weiter der Begriff verstanden wird, desto mehr wird die Generalversammlung in ihren Befugnissen eingeschränkt und umgekehrt. Einigkeit besteht zumindest darüber, dass „Maßnahmen“ mehr als Erörterung und Empfehlungen sind, weil sonst Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch. neben Art. 12 UN-Ch. keinen eigenen Anwendungsbereich besäße. Umstritten ist aber, ob mit „Maßnahmen“ nur Zwangsmaßnahmen im Sinne des Kapitels VII gemeint sind<sup>452</sup> oder ob auch friedliche Mittel darunter fallen<sup>453</sup>.

---

<sup>451</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, <[www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm)>, Stand 15.12.2005, para. 27 f.

<sup>452</sup> So der IGH in *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, S. 151 ff. (165); H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 962 f.; F.A.

### (3) Machtbegrenzungsmechanismen?

Welche Wirkung haben Art. 12 und Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch. auf die Außenmacht der UNO? Als Koordinations- und Kollisionsvermeidungsregeln sollen sie vor allem Effizienz und Außen-Macht der Gesamt-Organisation erhöhen. Denn wenn zwei verschiedene Organe der UNO zu einer Streitigkeit oder Situation verschiedene Empfehlungen abgäben, könnte das leicht die Autorität und Macht der UNO nach außen hin untergraben. Insofern sind die Abgrenzungsmechanismen des Art. 12 und 11 UN-Ch. Effizienzsteigerungsmechanismen – zumindest in der Theorie.

Als problematisch erweist sich außerdem, dass die Aufgabe der Friedenswahrung als Konsequenz der Abgrenzungsmechanismen in die Hände eines Gremiums gelegt ist, das durch das Vetorecht seiner ständigen Mitglieder<sup>454</sup> selbst stark in seiner Machtausübung begrenzt ist. Dadurch könnten die Abgrenzungsmechanismen des Art. 12 und 11 UN-Ch. unter Umständen doch zu einer Begrenzung der Handlungsfähigkeit der Gesamtorganisation führen. Dieser Effekt ist jedoch nur sehr mittelbar, den eigentlichen Machtbegrenzungsmechanismus stellt in diesem Zusammenhang das Vetorecht im Sicherheitsrat dar.

### (4) Praxis

In der Praxis hält sich die Generalversammlung kaum an das Gebot des Art. 12 UN-Ch.; die Norm spielt in der Organisationswirklichkeit kaum eine Rolle<sup>455</sup>. Die Abweichungen sind dabei verschiedener Gestalt: So wird sie einerseits tätig, obwohl der Sicherheitsrat mit der Sache befasst ist (Parallelaktionen). Dies kann geschehen, um die Maßnahmen des Sicherheitsrats zu unterstützen oder um sie zu

---

Vallat, The General Assembly and the Security Council of the United Nations, BYIL 29 (1952), 63-104 (96 f.); L.M. Goodrich / E. Hambro / A.P. Simons, Charter of the United Nations, 1969, S. 126 f. (weniger klar jedoch noch in der Voraufgabe: L.M. Goodrich / E. Hambro, Charter of the United Nations, 1949, S. 169 f.); K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 23-32, und K. Hailbronner / E. Klein, Art. 11, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 31.

<sup>453</sup> Vgl. D.C. Dicke / H.-W. Rengeling, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, 1975, S. 112 ff.; B. Conforti, The law and Practice of the United Nations, 2000, S. 214 f.

<sup>454</sup> Dazu ausführlicher unten § 3 III. 2. a.

<sup>455</sup> P. Manin, Art. 12: Paragraphe 1, in J.-P. Cot / A. Pellet (Hrsg.), La Charte des Nations Unies, 1991, 296 f.; C. Tomuschat, General Assembly, in R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, S. 548-557 (555); M. Koskeniemi, The Police in the Temple, EJIL 6 (1995), 325-348 (339); K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 31; V. Epping in K. Ipsen, Völkerrecht, 2004, S. 482 f.

ergänzen. Andererseits wird die Generalversammlung tätig, wenn der Sicherheitsrat - in der Regel wegen Ausübung des Vetorechts oder Drohung damit - nicht tätig geworden ist („Ersatzvornahmen“<sup>456</sup>). So wurden manchmal in der Generalversammlung mit überwältigender Mehrheit Resolutionen angenommen, die zuvor im Sicherheitsrat von einer Großmacht mittels Veto verhindert worden waren<sup>457</sup>. Eine klare Unterscheidung zwischen „Parallelaktionen“ und „Ersatzvornahmen“ ist nicht möglich, weil der Sicherheitsrat meistens in irgendeiner Form mit der Angelegenheit befasst ist. Oft aber dauerte es recht lange, bis er sich zu Maßnahmen durchringen konnte, bzw. diese hatten nicht die von der Generalversammlung gewünschte Qualität.

Streitigkeiten und Situationen, die offensichtlich unter Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. fallen, werden als allgemeine Angelegenheiten im Sinne des Art. 11 Abs. 1 UN-Ch. behandelt. Die Formulierung „Solange der Sicherheitsrat [...] die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt“ wird von der Generalversammlung häufig so ausgelegt, dass sie nur dann an einer Empfehlung gehindert sei, wenn der Sicherheitsrat gemäß den Vorstellungen der Versammlung agiert habe. Ist dies insbesondere auf Grund der Ausübung des Vetorechts durch ein ständiges Sicherheitsratsmitglied nicht der Fall, so nimmt sich die Versammlung die Freiheit, umfassende Resolutionen zu beschließen und den Sicherheitsrat in dieser Angelegenheit auch mit klaren Worten zu kritisieren<sup>458</sup>.

Herbeigeführt wurde diese Missachtung des Chartawortlauts auch durch den Missbrauch des Vetorechts seitens einiger ständiger Sicherheitsratsmitglieder während des Kalten Krieges, wodurch der Rat *de facto* paralysiert war. Bemerkenswert ist, dass der Sicherheitsrat sich der Sinnentleerung von Art. 12 UN-Ch. selbst nicht entgegengestellt hat. Die ständigen Mitglieder scheuten sich

---

<sup>456</sup> Begriff von Christoph Schreuer, Das Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat in Friedenssicherungsangelegenheiten in der Praxis vor dem Hintergrund der Uniting for Peace-Resolution (bisher unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>457</sup> So auch im Palästina-Konflikt Ende 2003, als die Generalversammlung die Ankündigung Israels, Arafat zu „liquidieren“, verurteilte und den IGH anrief. Siehe außerdem die US-Intervention in Panama: SR S/21048 vom 23.12.1989, GV-Res. 44/240 vom 29.12.1989; SU-Intervention in Afghanistan: SR S/13729 vom 7.-9.1.1980, GV-Res. ES-6/2 vom 14.1.1980; US-Invasion in Grenada: SR S/16077/Rev. vom 27.10.1983, GV-Res. 38/7 vom 2.11.1983; Aufrechterhaltung des Waffenembargos gegenüber Bosnien: GV-Res. 48/88 vom 20.12.1993, para. 17-18; Embargo der USA gegenüber Kuba: GV-Res. 48/16 vom 03.11.1993. Umfassend M. Koskeniemi, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, EJIL 1995, 325-348 (340 f.).

<sup>458</sup> C. Tomuschat, General Assembly, in R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, S. 548-557 (555).

offenbar, die durch die erhöhte Mitgliederzahl gestärkte und selbstbewusste Generalversammlung auf Handlungsgrenzen hinzuweisen, vor allem, da sie selbst auf politische Mehrheiten und damit Sympathien angewiesen waren. Aus diesem Grund ist auch ein Rechtsgutachten des IGH zu diesen Fragen nicht ernsthaft in Erwägung gezogen worden<sup>459</sup>. Die Generalversammlung befasst sich immer wieder auch detailliert mit Krisenherden, mit denen der Sicherheitsrat befasst war, beispielsweise dem Mittleren Osten, Haiti, Irak/Kuwait und Somalia<sup>460</sup>.

Ein Beispiel für die geringe Bedeutung des Art. 12 UN-Ch. sind die Aktivitäten von Sicherheitsrat und Generalversammlung im Fall Südafrika. Während des Apartheidregimes forderte die Generalversammlung die südafrikanische Regierung wiederholt auf, ihre Apartheidpolitik aufzugeben<sup>461</sup>. Sie stelle eine Friedensbedrohung dar<sup>462</sup>. Der Sicherheitsrat konnte sich jedoch nur zu einem Waffenembargo gegenüber Südafrika durchringen, was die Generalversammlung ausdrücklich kritisierte; sie forderte alle Mitglieder auf, Südafrika vollständig zu isolieren, unter anderem mittels eines Erdölembargos, bis der Sicherheitsrat entsprechende Maßnahmen ergriffen habe<sup>463</sup>. Anlässlich des Übergangs zu demokratischen Machtverhältnissen in Südafrika im Jahre 1993 wurden die Sanktionen von der Generalversammlung ausdrücklich zu einem bestimmten Stichtag aufgehoben<sup>464</sup>. Hier beanspruchte die Generalversammlung also die Befugnis, in Analogie zu Art. 41 UN-Ch. Zwangsmaßnahmen zu verhängen.

Ein anderes Beispiel ist die Befassung von Sicherheitsrat und Generalversammlung mit Haiti nach dem Militärputsch von 1991. Die Generalversammlung verurteilte den Putsch prompt, übernahm ein von der OAS ausgesprochenes Waffen- und allgemeines Handelsembargo und forderte die Mitgliedstaaten der Vereinten

---

<sup>459</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 31.

<sup>460</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 11.

<sup>461</sup> GV-Res. 7/616 vom 5.12.1952, GV-Res. 8/721 vom 8.12.1953; GV-Res. 9/820 vom 14.12.1954; GV-Res. 10/917 vom 6.12.1955; GV-Res. 11/1016 vom 30.1.1957, GV-Res. 12/1178 vom 26.11.1957, GV-Res. 13/1248 vom 30.10.1958.

<sup>462</sup> GV-Res. 17/1761 vom 6.11.1962.

<sup>463</sup> GV-Res. ES-8/2; GV-Res. 36/121 B vom 10.12.1981 (Aufforderung zum Wirtschaftsembargo gegenüber Südafrika wegen der Besetzung von Namibia); GV-Res. 36/172 vom 17.12.1981 (Aufforderungen an den Sicherheitsrat, härtere Maßnahmen aufgrund des Apartheidregimes zu ergreifen); GV-Res. 37/233 vom 20.12.1982 (Situation in Namibia); GV-Res. 37/69 vom 9.12.1982 (Aufforderungen an die Mitgliedsstaaten und den Sicherheitsrat zu einem Ölembargo zur Beseitigung des Apartheidregimes).

<sup>464</sup> GV-Res. 48/1 vom 8.10.1993.

Nationen nachdrücklich auf, dieses Embargo zu befolgen<sup>465</sup>. Außerdem schuf sie gemeinsam mit der OAS eine *International Civilian Mission to Haiti*<sup>466</sup>. Der Sicherheitsrat hingegen griff erst 1993 ein, erklärte die Situation zu einer Friedensbedrohung und verhängte seinerseits ein Waffen- und Handelsembargo<sup>467</sup>. Er richtete außerdem eine *United Nations Mission in Haiti* ein<sup>468</sup>.

Ein weiteres Beispiel betrifft die Staaten, welche als Folge von Zwangsmaßnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme gestellt sind. Gemäß Art. 50 UN-Ch. können solche Staaten den Sicherheitsrat zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren, was auch mehrfach geschehen ist. Allerdings war die Reaktion des Sicherheitsrats nicht besonders effektiv, sie bestand im Wesentlichen darin, die jeweiligen Staaten an die entsprechenden Sanktionsausschüsse zu verweisen und anderen Staaten und Internationalen Organisationen zu empfehlen, die wirtschaftliche Situation der betroffenen Staaten zu berücksichtigen<sup>469</sup>. Dies bewog die Generalversammlung, die Initiative zu ergreifen. In einer Reihe von Resolutionen befasste sie sich mit dem Thema und forderte die Staaten sowie die entsprechenden Internationalen Organisationen ihrerseits auf, die Interessen der betroffenen Staaten zu berücksichtigen. Außerdem forderte sie den Sicherheitsrat auf, weitere Mechanismen zur Lösung dieses Problems zu schaffen<sup>470</sup>.

Teilweise hat die Generalversammlung selbst die Feststellung vorgenommen, dass eine bestimmte Situation eine Bedrohung des Weltfriedens oder eine Aggression darstelle. Solche Feststellungen hat sie nicht nur im Zusammenhang mit der schon angesprochenen Apartheidpolitik Südafrikas, sondern auch bei der Besetzung Namibias<sup>471</sup>, bezüglich Israels Besetzung der Golanhöhen<sup>472</sup> und bezüglich der Lage in Bosnien und Herzegowina<sup>473</sup> getroffen.

---

<sup>465</sup> GV-Res. 46/7 vom 11.10.1991; 47/20 A vom 24.11.1992.

<sup>466</sup> GV-Res. 47/20 B vom 20.04.1993; 48/27 B vom 8.7.1994.

<sup>467</sup> SR-Res. 841 vom 16.6.1993.

<sup>468</sup> SR-Res. 867 vom 23.9.1993, SR-Res. 905 vom 23.3.1994, SR-Res. 933 vom 12.6.1994.

<sup>469</sup> SR-Res. 329 vom 10.3.1973 (Sambia), SR-Res. 669 vom 24.9.1990 (Irak/Kuweit), SR-Res. 843 vom 18.6.1993 (ehemaliges Jugoslawien).

<sup>470</sup> GV-Res. 50/51 vom 11.12.1995; 51/208 vom 17.12.1996; 52/162 vom 15.12.1997.

<sup>471</sup> GV-Res. 41/39 A Abs. 7 und 17 vom 20.11.1986.

<sup>472</sup> GV-Res. 47/63 vom 11.12.1992.

<sup>473</sup> GV-Res. 49/10 vom 3.11.1994.

Ein weiteres Beispiel sind die durch Sicherheitsrats-Resolutionen errichteten internationalen Strafgerichtshöfe für Ex-Jugoslawien und Ruanda, die mittels Resolutionen des Sicherheitsrats geschaffen wurden<sup>474</sup>. Die Generalversammlung hat diese Maßnahme durchaus begrüßt, gleichzeitig aber recht deutlich darauf bestanden, dass die Budgethoheit auch für diese Institutionen ausschließlich bei ihr liege. In diesem Zusammenhang rügt die Generalversammlung Vorschläge des Sekretariats, welche nach ihrer Meinung in ihre Budgethoheit nach Art. 17 UN-Ch. eingriffen<sup>475</sup>. Möglicherweise als Reaktion auf diese Lage war die anfängliche Finanzierung durch die Generalversammlung eher zögerlich. Überdies behielt die Generalversammlung sich explizit vor, über verwaltungstechnische Angelegenheiten des Strafgerichtshofs für Jugoslawien, einschließlich konkreter Personalfragen, zu entscheiden<sup>476</sup>. Insofern zeigt sich hier eine Umkehrung der normalen Kompetenzverteilung: Grundsätzliches regelte der Sicherheitsrat, administrative Details wie Personal- oder Budgetangelegenheiten die Generalversammlung<sup>477</sup>.

Die Resolutionen der Generalversammlung haben teilweise Sicherheitsrats-Maßnahmen ergänzt, ihnen teilweise widersprochen. Die zwei einzigen echten Grenzen der Generalversammlung sind, kaum bindende Entscheidungen treffen und keine formellen Durchsetzungsmaßnahmen anordnen zu dürfen<sup>478</sup>. In der Praxis wurde also die von den Großmächten geplante Funktionentrennung umgestoßen<sup>479</sup>; „was als Normalfall geplant war, erwies sich rückblickend als Ausnahmesituation.“<sup>480</sup> Mittlerweile beschließt die Generalversammlung entgegen dem Wortlaut von Art. 12 UN-Ch. auch dann unaufgefordert Empfehlungen, wenn

---

<sup>474</sup> Siehe oben § 3 I. 1.

<sup>475</sup> GV-Res. 47/235 vom 14.9.1993; 48/251 vom 14.4.1994; 49/242 vom 13.4.1994 (den Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien betreffend).

<sup>476</sup> GV-Res. 49/242 vom 13.4.1995; 53/212 vom 18.12.1998.

<sup>477</sup> Die Vorarbeiten für den Internationalen Strafgerichtshof waren hingegen stets in der Hand der Generalversammlung, die dazu seit 1992 jährlich Resolutionen verabschiedet hatte (GV-Res. 47/33 vom 25.11.1992; 48/31 vom 9.12.1993; 49/53 vom 9.12.1994; 50/46 vom 11.12.1995; 51/207 vom 17.12.1996; 52/160 vom 15.12.1997) und nach der Annahme des Statuts von Rom wiederholt zu dessen Unterzeichnung und Ratifikation aufforderte (GV-Res. 53/105 vom 26.1.1999; 54/105 vom 9.12.1999).

<sup>478</sup> M. Koskeniemi, *The Police in the Temple*, EJIL 6 (1995), 325-348 (339).

<sup>479</sup> G. DeMarco / M. Bartolo, *A second generation United Nations*, 2002, S. 60: „A leading concept of the San Francisco Charter was that of the ‚separation of powers‘ of the Assembly and the Security Council.“ ; I.L. Claude jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 1984, S. 161.

<sup>480</sup> J. Delbrück, *Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen*, 1963, S. 48.



der Sicherheitsrat mit der gleichen Angelegenheit aktiv befasst ist. In der Praxis ist es die Generalversammlung selbst, die bestimmt, wann Art. 12 UN-Ch. ihre Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Dabei spielen politische Erwägungen eine größere Rolle als rechtliche<sup>481</sup>. Diese gefestigte Praxis wird vom IGH in seinem Mauer-Gutachten für Charta-konform gehalten<sup>482</sup>. Die Empfehlungssperre des Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. wurde damit *de facto* beseitigt. Die in San Francisco von mehreren Delegationen geäußerte Befürchtung, dass Art. 12 UN-Ch. ein großes Hindernis für die Aktivitäten der Generalversammlung werden könnte<sup>483</sup>, hat sich demgemäß nicht bestätigt. Die Kompetenznormen konnten das in ihnen angelegte Machtbegrenzungspotenzial nicht entfalten.

Die Generalversammlung hat es jedoch bisher vermieden, Empfehlungen abzugeben, die den Beschlüssen des Sicherheitsrats klar widersprechen<sup>484</sup>. Als ein solcher klarer Widerspruch gilt es auch nicht, wenn die Generalversammlung eine Position beschließt, die sich im Rat zwar nicht durchsetzen konnte, deren Ablehnung in der Ratsresolution jedoch nicht eindeutig erkennbar ist<sup>485</sup>. Weder Sicherheitsrat noch die Staatengemeinschaft haben gegen den maßgeblich von der Generalversammlung herbeigeführten Bedeutungswandel von Art. 12 UN-Ch. protestiert<sup>486</sup>.

#### (5) Insbesondere: GV-Resolution 377 (V) „Uniting for Peace“

Die Resolution 377 (V) der Generalversammlung („Uniting for Peace“) kann als der prominenteste „Anti-Machtbegrenzungsmechanismus“ angesehen werden, hebt sie doch die Wirkung von Art. 12 und Art. 11 UN-Ch. aus. Zunächst soll auf ihren Inhalt und ihre Rechtmäßigkeit eingegangen werden (a), dann auf ihre Bedeutung

---

<sup>481</sup> M.J. Peterson, *The General Assembly in World Politics*, 1986, S. 21.

<sup>482</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, <[www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm)>, Stand 15.12.2005, para. 27 f.

<sup>483</sup> F.A. Vallat, *The General Assembly and the Security Council of the United Nations*, BYIL 29 (1952), 63-104 (80).

<sup>484</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 21.

<sup>485</sup> SR-Res. 566 vom 19.6.1985 einerseits (Verurteilung der illegalen Besetzung Namibias durch Südafrika, Aufforderung, die wirtschaftlichen Kontakte freiwillig einzuschränken) und GV-Res. 40/97 vom 13.12.1985 B 14 andererseits (Verurteilung der illegalen Besetzung, Kritik an zwei westlichen Vetomächten, deren Entscheidungen verhindert hätten, dass effektive Maßnahmen gem. Kapitel 7 der UN-Charta gegen Südafrika ergriffen werden konnten).

<sup>486</sup> Siehe K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 31.

für die Abgrenzungsmechanismen (b) und daran anschließend auf ihre Anwendung in der Praxis (c).

*(a) Inhalt und Rechtmäßigkeit*

Im November 1950 beschloss die Generalversammlung die Resolution 377 (V) („Uniting for Peace“)<sup>487</sup>. Sie besteht aus drei Einzelentschließungen, deren wichtigste Resolution A ist<sup>488</sup>. Darin heißt es, dass die Generalversammlung bei Versagen des Sicherheitsrats in Situationen der Friedensbedrohung Maßnahmen inklusive Gewaltanwendung empfehlen kann:

„Resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.“<sup>489</sup>

Hintergrund dieser EntschlieÙung war der Überfall Nordkoreas auf die Republik Korea im Juni 1950. Der Sicherheitsrat verurteilte diesen mittels vier Resolutionen im Juni und Juli 1950 und forderte die Mitgliedstaaten zur Hilfe gegenüber der Republik Korea auf<sup>490</sup>. Diese Beschlüsse waren möglich, weil es kein Veto, insbesondere nicht seitens der Sowjetunion, gab. Diese versuchte nämlich derzeit, durch eine Politik des leeren Stuhls die Anerkennung der Volksrepublik China als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat durchzusetzen. Die Ratsmehrheit hielt entgegen dem Wortlaut von Art. 27 Abs. 3 UN-Ch. und gegen den Protest der Sowjetunion die Anwesenheit derselben für entbehrlich. Deshalb sah sich die Sowjetunion genötigt, ab August 1950 wieder an den Ratssitzungen teilzunehmen und blockierte von nun an alle Sachbeschlüsse. Dies führte in westlichen Kreisen zu dem Plan, die entstandene Leere durch die Generalversammlung füllen zu lassen<sup>491</sup>.

---

<sup>487</sup> GV-Res. 5/377 vom 3.11.1950, auch genannt „la résolution Dean Acheson“ nach dem damaligen Außenminister der USA, der den Entwurf in die Generalversammlung einbrachte.

<sup>488</sup> GV-Resolution 5/377 B fordert den Sicherheitsrat auf, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Erfüllung seiner Verantwortung sicherzustellen. GV-Resolution 377 C richtet sich an die ständigen Ratsmitglieder; sie sollen Konsultationen zu allen Problemen, die den Weltfrieden gefährden könnten, durchführen.

<sup>489</sup> GV-Resolution 5/377 A 1. Hervorhebung im Original.

<sup>490</sup> SR-Res. 82 vom 25.6.1950; 83 vom 27.6.1950; 84 vom 7.7.1950; 85 vom 31.7.1950.

<sup>491</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (289 f.).

Die Generalversammlung sprach sich in Resolution 377 (V) die Befugnis zu, die Friedenssicherung selbst in die Hand zu nehmen, wenn der Sicherheitsrat diese Aufgabe nicht erfüllen konnte. Dabei muss selbstverständlich im Auge behalten werden, dass die Generalversammlung nicht dieselben völkerrechtlichen Befugnisse hat wie der Sicherheitsrat und insbesondere keine verbindlichen Beschlüsse fassen kann. Auch in *Uniting for Peace* geht es nur um die Empfehlung von Kollektivmaßnahmen, nicht jedoch um deren verbindliche Anordnung. Weiterhin sieht die Resolution vor, dass Notstands-Sondersitzungen der Generalversammlung stattfinden sollen, wenn der Sicherheitsrat oder die Mehrheit der UN-Mitglieder dies verlangen. Außerdem werden eine Friedensbeobachtungskommission und ein Ausschuss für kollektive Maßnahmen geschaffen.

Die Resolution wurde gegen die Stimmen der Ostblock-Staaten angenommen<sup>492</sup>. Ihre Rechtmäßigkeit ist bis heute bestritten, zumindest was den materiellrechtlichen Kern der EntschlieÙung angeht, nämlich die Befugnis der Generalversammlung, Maßnahmen, einschließlich militärischer, zu empfehlen<sup>493</sup>. Aus der mehrfachen Anwendung der Bestimmungen über die Notstands-Sondertagungen, denen auch die Sowjetunion zustimmte, kann jedenfalls nicht auf ihre Anerkennung geschlossen werden. Stattdessen sind ihre verschiedenen Bestandteile zu unterscheiden<sup>494</sup>.

Für die Rechtmäßigkeit von *Uniting for Peace* spricht, dass die Wahrung des Weltfriedens das erste und wichtigste Ziel der Vereinten Nationen ist. Deshalb darf das Versagen des Sicherheitsrats kein Grund sein, die Verfolgung dieses Ziels aufzugeben<sup>495</sup>. Fraglich ist jedoch, ob der Fall mangelnder Fähigkeit des Sicherheitsrats zur Beschlussfassung auf Grund eines bzw. mehrerer Vetos oder

---

<sup>492</sup> Gegen die Resolution votierten fünf Staaten (Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine, Weißrussland). Zwei Mitglieder (Argentinien, Indien) enthielten sich der Stimme.

<sup>493</sup> Siehe zum Beispiel J. Andrassy, *Uniting for Peace*, AJIL 50 (1956), 563-582 (571 ff.); K. PröBdorf, Die „Uniting for Peace“ Resolution, 1960 (*passim*); J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 89 ff.; H. Reicher, The Uniting for Peace Resolution, Columbia Journal of Transnational Law 20 (1981), 1-49 (*passim*); E. Stein / R.C. Morrissey, Uniting for Peace Resolution, in R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, vol. IV, 2000, S. 1232-1235 (1233); B. Nolte, Uniting for Peace, in R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, S. 1341-1347 (*passim*); C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, Friedens-Warte 76 (2001), 289-303 (291 ff.).

<sup>494</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, Friedens-Warte 76 (2001), 289-303 (294).

<sup>495</sup> G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II, 1961, S. 402; D.C. Dicke / H.-W. Rengeling, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, 1975, S. 116.

Vetodrohungen dem Nichtbefassen gleichgesetzt werden kann. Diese Frage ist vor allem deshalb elementar, weil das Vetorecht den ständigen Mitgliedern von der Charta ausdrücklich eingeräumt ist und einen integralen Bestandteil des Abstimmungssystems im Sicherheitsrat darstellt.

Die Ausübung des Vetorechts muss nicht zwingend auf die Lähmung des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen gerichtet sein. Sie kann vielmehr sinnvolle und von der Charta so vorgesehene Gründe haben, beispielsweise, dass eine oder mehrere der Großmächte der Überzeugung sind, eine Friedensbedrohung oder Angriffshandlungen gemäß Art. 39 UN-Ch. liege nicht vor. Die Verhinderung von Zwangsmaßnahmen kann dem Frieden in einer bestimmten Situation möglicherweise besser dienen als deren Ergreifung<sup>496</sup>. Das Problem liegt also darin, zwischen missbräulichem und „echtem“ Veto, zwischen „Blockade“ und „beredtem Schweigen“ zu unterscheiden, was in der Praxis nahezu unmöglich sein wird<sup>497</sup>. In der Charta ist für einen solchen Fall kein Verfahren vorgesehen. Der Vorschlag der kleinen und mittleren Staaten während der Gründungskonferenz in San Francisco, dass die Generalversammlung per Zweidrittel-Mehrheit entscheiden sollte, ob eine Nichtwahrnehmung des Sicherheitsrats in Bezug auf seine Aufgaben im Bereich der Friedenssicherung vorliegt, konnte sich nicht durchsetzen<sup>498</sup>.

Der materielle Kern der Resolution 377 (V) wurde auch während der mündlichen Verhandlung zum *Certain-Expenses*-Gutachten erörtert<sup>499</sup>. Der IGH erwähnte die Resolution jedoch in seinem Gutachten nicht. Er führte lediglich aus, dass die Generalversammlung gem. Art. 14 UN-Ch. die Befugnis zu Empfehlungen im Bereich Sicherheit und Frieden habe. Die gemäß Art. 11 Abs. 2 UN-Ch. dem Sicherheitsrat vorbehaltenen Maßnahmen seien als Akte des Zwangs bzw. der Durchsetzung charakterisiert; gleichwohl sei die Generalversammlung nicht an

---

<sup>496</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 13; V. Epping in K. Ipsen, *Völkerrecht*, 2004, S. 483.

<sup>497</sup> Siehe dazu den Vorschlag, die Beschlussunfähigkeit des Rates dann dem Nichtbefassen gem. Art. 12 gleichzusetzen, wenn ernstliche Auseinandersetzungen mit der Frage von vornherein ausgeschlossen und Entscheidungen sowohl materieller als auch verfahrensrechtlicher Art (zum Beispiel das Absetzen von der Tagesordnung) nicht möglich sind (bezeichnet als „echte Funktionsunfähigkeit“), J. Delbrück, *Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen*, 1963, S. 97. Kritisch gegenüber *Uniting for Peace* A. Pellet, *The Road to Hell is Paved with Good Intentions*, in C. Tomuschat (Hrsg.), *The United Nations at Age Fifty*, 1995, S. 113-133 (117).

<sup>498</sup> Vgl. UNCIO 8, S. 512; L.M. Goodrich / E. Hambro / A.P. Simons, *Charter of the United Nations*, 1969, S. 129.

<sup>499</sup> *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, S. 151 ff.

Empfehlungen im Bereich von Sicherheit und Frieden gehindert<sup>500</sup>. Hinsichtlich der prozeduralen Seite hingegen, der Möglichkeit der Einberufung von Notstands-Sondersitzungen der Generalversammlung insbesondere durch den Sicherheitsrat, herrschte von Anfang an relative Einmütigkeit. Dieser Aspekt der Resolution führte auch zu ihrer Akzeptanz durch den Sicherheitsrat in der Praxis. So wurden sechs der bislang zehn Notstands-Sondertagungen durch den Sicherheitsrat einberufen<sup>501</sup>.

*(b) Uniting for Peace und Machtbegrenzung*

Welche Bedeutung hat die Resolution für das Verhältnis der Kompetenzen von Generalversammlung und Sicherheitsrat? Inwiefern zeigt sich eine Machtbegrenzung im Innern der Organisation? Die *Uniting-for-Peace*-Resolution der Generalversammlung stellt ähnlich wie der kurzzeitig bestehende Zwischenausschuss<sup>502</sup> einen Versuch dar, die Handlungsmöglichkeiten der Generalversammlung und damit der nicht im Sicherheitsrat vertretenen Staaten gegenüber diesem zu vergrößern. Es handelt sich um ein Instrument zur Überwindung von in der Charta explizit festgelegten internen Abgrenzungsmechanismen, nämlich Art. 12 und Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch.<sup>503</sup>. Die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für Frieden und Sicherheit sollte jedoch nicht überwunden werden; sie wurde in Resolution 377 (V) ausdrücklich anerkannt<sup>504</sup>. Die Generalversammlung gerierte sich nur als Ersatzakteur („if the Security Council ... fails“). Somit sollten die *Handlungsbefugnisse* der Gesamtorganisation nach außen nicht verändert werden. Gleichwohl vergrößerten sich die *Handlungsmöglichkeiten* der UNO und damit ihre Außenmacht, weil eine Handhabe, die dereinst mittels Veto blockiert werden konnte, nun unabhängig von diesem zur Verfügung zu stand.

---

<sup>500</sup> Ebenda, S. 163-165.

<sup>501</sup> Ausführlicher sogleich unter (c).

<sup>502</sup> Der mittels GV-Res. 111/II vom 13.11.1947 geschaffene Zwischenausschuss kam zwischen der II. und III. Sitzungsperiode der Generalversammlung erstmals zusammen. Er bestand aus jeweils einem Vertreter pro Mitgliedstaat und stellte somit ein verkleinertes Abbild der Generalversammlung dar. Ihm war nur ein kurzes Leben beschieden; seit 1950 tagte er nicht mehr. Siehe J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 77 ff.

<sup>503</sup> Demgemäß heißt das entsprechende Kapitel bei Y.Z. Blum, *Eroding the United Nations Charter*, 1993, plakativ: „Who killed Article 12 of the UN Charter?“ (S. 103 ff.). Richter Kooijmans, *Separate Opinion*, in *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, para. 15 f., <[www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm)>, Stand 31.5.2006.

<sup>504</sup> Fünfter Erwägungsgrund der Resolution 377 A (V).

*(c) Praxis von Uniting for Peace in Bezug auf Notstands-Sondertagungen*

Wie bereits angesprochen, wurden die Bestimmungen über die Einberufung von Notstands-Sondertagungen mehrfach angewendet. Insgesamt wurden unter den in Resolution 377 (V) vorgesehenen Voraussetzungen bisher zehn Notstands-Sondertagungen der Generalversammlung einberufen<sup>505</sup>. Einen beispielhaften Anwendungsfall stellt die Afghanistan-Krise 1979-1980 dar<sup>506</sup>. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan forderten 52 Staaten den Generalsekretär auf, den Sicherheitsrat mit dem Einmarsch zu befassen. Der daraufhin erarbeitete Resolutionsentwurf des Sicherheitsrats verurteilte die „bewaffnete Intervention“ und forderte alle fremden Streitkräfte auf, das Land zu verlassen<sup>507</sup>. Er stieß überwiegend auf Zustimmung, konnte aber wegen des Vetos der Sowjetunion nicht verabschiedet werden. Daraufhin beschloss der Sicherheitsrat eine Resolution, in der er eine Notstands-Sondertagung der Generalversammlung forderte, die die Lage in Afghanistan erörtern solle. In der Begründung hieß es, der Sicherheitsrat habe wegen fehlender Einstimmigkeit seiner Hauptverantwortung für Frieden und Sicherheit nicht nachkommen können<sup>508</sup>. Auch dieser Resolution widersetzte sich die Sowjetunion, konnte sie jedoch wegen der Regelung des Art. 27 Abs. 2 UN-Ch. nicht verhindern. Einen Tag später kam die Generalversammlung zusammen und verabschiedete nach viertägiger Debatte eine Resolution im Wesentlichen gleichen Inhalts, wie die, die dem Sicherheitsrat vorgelegen hatte<sup>509</sup>. Hinsichtlich der Anwendung des in Resolution 377 (V) festgelegten Verfahrensablaufs gab es dabei keine Einwände<sup>510</sup>.

Kritisiert wird jedoch, dass solche Sitzungen immer häufiger unterbrochen und zu späterem Zeitpunkt fortgesetzt werden. Beispiele dafür sind die siebente Notstands-Sondertagung 1980-1982, die in fünf Sitzungen (naher Osten und Palästina) tagte, und die zehnte Notstands-Sondersitzung 1997-2003 mit gar zwölf Sitzungen (besetzte Palästinensergebiete und Ostjerusalem)<sup>511</sup>. Der ursprüngliche Sinn von

---

<sup>505</sup> Suezkanal 1956, Ungarn 1956, Kongo 1960, Afghanistan 1980, Namibia 1981, Naher Osten 1958, 1967, 1980, 1982, 1997-2003. <<http://www.un.org/ga/documents/liemsp.htm>>, Stand 31.5.2006.

<sup>506</sup> Dazu H. Reicher, The Uniting for Peace Resolution, Columbia Journal of Transnational Law 20 (1981), 1-49 (2 ff.); B. Nolte, Uniting for Peace, in R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, S. 1341-1347 (1346 f.).

<sup>507</sup> UN Doc. S/13729 (1980).

<sup>508</sup> SR-Res. 462 (1980) vom 9.1.1980.

<sup>509</sup> GV-Res. ES-6/2 vom 14.1.1980.

<sup>510</sup> B. Nolte, Uniting for Peace, in R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, S. 1341-1347 (1346 f.).

<sup>511</sup> <<http://www.un.org/ga/documents/liemsp.htm>>, Stand 31.5.2006.

Notstands-Sondersitzungen sei das schnelle Reagieren auf Krisen gewesen, diesem Zweck widerspreche das vermehrte Wiedereinberufen. Dadurch gehe der subsidiäre und vorübergehende Charakter der Zuständigkeit der Generalversammlung im Bereich der Friedenssicherung verloren, das *Uniting-for-Peace*-Konzept werde umfunktioniert und die Generalversammlung in ein permanent tagendes Gremium umgestaltet<sup>512</sup>. Der IGH allerdings hat dieser Kritik widersprochen<sup>513</sup>. Auch gegen das zeitgleiche Abhalten von Notstands-Sondertagungen und regulären Sitzungen der Generalversammlung sei nichts einzuwenden<sup>514</sup>.

*(d) Praxis von Uniting for Peace in Bezug auf die Kompetenzen der Generalversammlung bei Friedensgefährdungen*

Hinsichtlich der Anwendung von *Uniting for Peace* in Bezug auf die Kompetenzen der Generalversammlung bei Friedensgefährdungen hat sich bis heute keine konsistente Praxis herausgebildet<sup>515</sup>. Die einzigen zwei Fälle, in denen solche Empfehlungen ausgesprochen worden sind, stehen im Kontext der Korea-Krise, nämlich die Resolutionen 498 (V) vom 1.2.1951 und 500 (V) vom 18.5.1951 der Generalversammlung. In diesen Resolutionen stellt die Generalversammlung das Vorliegen einer Angriffshandlung Chinas gegenüber Korea fest und empfiehlt ein Waffenembargo. In den Präambeln findet sich jedoch keine direkte Bezugnahme auf Resolution 377 (V), außerdem wurde vor der Annahme der Resolutionen in der Generalversammlung im Sicherheitsrat der Punkt „Korea“ offiziell von der Tagungsordnung gestrichen<sup>516</sup>. Gleichwohl wurde das Vorrecht des Sicherheitsrats, Zwangsmaßnahmen anzuordnen, klar in Frage gestellt. Auch die Aufstellung der Friedenstruppe UNEF I in Ägypten im Spätherbst 1956 kann als Anwendungsfall

---

<sup>512</sup> M. Schaefer, Notstandssondertagungen der Generalversammlung, Vereinte Nationen 31 (1983), 78-83 (78 ff.).

<sup>513</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, para. 33 <[www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm)>, Stand 31.5.2006.

<sup>514</sup> AaO., para. 34.

<sup>515</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (295); E. Stein / R.C. Morrissey, *Uniting for Peace Resolution*, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, 2000, S. 1232-1235 (1234 f.); B. Nolte, *Uniting for Peace*, in R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, S. 1341-1347 (1346 f.).

<sup>516</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (295); J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 100; H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 986. Vgl. auch K.S. Petersen, *The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950*, *International Organization* 13 (1959), 219-232 (224), der die Resolution deshalb zu Unrecht nicht als Anwendungsfall von *Uniting for Peace* anerkennt.

der Resolution 377 (V) verstanden werden<sup>517</sup>, obwohl auch hier keine direkte Bezugnahme auf *Uniting for Peace* erfolgte. Gleiches gilt möglicherweise für die Aufrufe der Generalversammlung, ein Ölembargo gegen Südafrika zu verhängen<sup>518</sup>.

Die *Uniting-for-Peace*-Resolution war somit Ausdruck der Verschiebung der institutionellen Balance zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung<sup>519</sup>. Diese Gewichtsverlagerung wurde in der Praxis durch den politischen „Seitenwechsel“ eines ständigen Sicherheitsratsmitglieds, der Vereinigten Staaten, vom Rat zur Generalversammlung ermöglicht. Zwar blieben sie selbstverständlich formales Mitglied des Sicherheitsrats, sie setzten aber zu diesem Zeitpunkt ihre weltpolitischen Interessen mittels der Generalversammlung durch. Die Möglichkeit einer solchen Konstellation war bei der Ausarbeitung der Charta offenbar nicht einkalkuliert worden<sup>520</sup>. Der Beschluss der Resolution offenbarte damit auch die Labilität des Verfassungssystems der UNO<sup>521</sup>. Diese Labilität kann aber durchaus als positiv bewertet werden, als sie die an der Wirklichkeit ausgerichtete Korrektur des Verfassungssystems der UNO wesentlich vereinfacht und eine sperrige Starre verhindert<sup>522</sup>.

In der Ungarnkrise 1956 beschränkte sich die Anwendung der Resolution 377 (V) auf die Einberufung einer Notstands-Sondertagung der Generalversammlung. Die Entschlüsse des Plenarorgans beinhalteten zwar die Aufforderung an die Sowjetunion, sich aus Ungarn zurückzuziehen, jedoch keine Aufforderung zu Kollektivmaßnahmen<sup>523</sup>. Insofern illustriert die Ungarnkrise die schwindende

---

<sup>517</sup> United Nations Emergency Force in Egypt (UNEF), errichtet durch GV-Res. 977 (ES-I), 998 (ES-I), 1000 (ES-I), 1001 (ES-I); siehe auch J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 101 f.

<sup>518</sup> Resolutionen GV-Res. 41/35 F vom 10.11.1986; GV-Res. 42/23 F vom 20.11.1987; GV-Res. 43/50 J vom 5.12.1988; GV-Res. 44/27 H vom 22.11.1989; GV-Res. 45/176 F vom 19.12.1990; GV-Res. 46/79 E vom 13.12.1991; GV-Res. 47/116 D vom 18.12.1992. C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (295 f.).

<sup>519</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (297); A. Pellet, *The Road to Hell is Paved with Good Intentions*, in C. Tomuschat (Hrsg.), *The United Nations at Age Fifty*, 1995, S. 113-133 (117); J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 109.

<sup>520</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (297).

<sup>521</sup> AaO., S. 297.

<sup>522</sup> Ebenda, S. 298; J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 111 f.

<sup>523</sup> GV-Res. 1004 (ES-II) vom 4.11.1956; 1005 (ES-II) vom 9.11.1956.



Bedeutung der *Uniting-for-Peace*-Resolution. Dies lag an den sich ändernden Mehrheitsverhältnissen in der Generalversammlung. Konnten die USA bis etwa 1950 eine eindeutige Mehrheit auf sich vereinigen, prägten ab Mitte der fünfziger bzw. Anfang der sechziger Jahre mehr und mehr die Staaten der so genannten Dritten Welt das Geschehen im Plenarorgan der UNO. Damit verlagerte sich der Interessenschwerpunkt der Versammlung auf soziale und wirtschaftliche Themen, und die Bedeutung von Themen der Friedenssicherung in der Generalversammlung ging zurück<sup>524</sup>. In der jüngeren Geschichte wurde *Uniting for Peace* im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg 1999<sup>525</sup> sowie mit dem Irakkrieg 2003<sup>526</sup> diskutiert, ohne jedoch zur Anwendung gekommen zu sein. Eine Renaissance des *Uniting-for-Peace*-Konzepts besteht insofern allenfalls in der wissenschaftlichen Debatte, nicht aber in der Praxis<sup>527</sup>.

#### (e) Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die *Uniting-for-Peace*-Resolution einen wichtigen Erfolg der Generalversammlung und damit der übergroßen Mehrheit der nicht im Sicherheitsrat vertretenen Staaten in ihrem Bemühen um mehr Einfluss gegenüber dem privilegierten Kreis der Ratsmitglieder darstellte. Sie war ein wesentlicher Schritt in Richtung einer neuen, in der Charta nicht vorgesehenen Gewichtsverteilung zwischen beiden Organen<sup>528</sup>. Bisheriger Höhe- und auch Endpunkt dieser Entwicklung war allerdings die Kongo-Krise 1960<sup>529</sup>. Durch die veränderten Mehrheitsverhältnisse in der Versammlung, die Auflösung der West-Ost-Konfrontation und das daraus resultierende Wiedererstarren des Sicherheitsrats

---

<sup>524</sup> A. Verdross / B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1984, S. 152; C. Tomuschat, General Assembly, in R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, S. 548-557 (557); B. Nolte, *Uniting for Peace*, in R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, S. 1341-1347 (1347); K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 68 f.

<sup>525</sup> Die Anwendbarkeit wurde beispielsweise bejaht von A. Pellet, *Brief Remarks on the Unilateral Use of Force*, EJIL 11 (2000), 385-392 (390), während V. Gowlland-Debbas, *The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance*, EJIL 11 (2000), 361-383 (374), sie verneinte. Siehe auch N.D. White, *The United Nations System: Toward International Justice*, 2002, S. 149 f.

<sup>526</sup> Siehe Center of Constitutional Rights (CCR), <<http://www.ccr-ny.org/v2/reports/report.asp?ObjID=M66C9gZZfG&Content=221>>, Stand 15.12.2005; C. Schaller, *Notstandsresolutionen gegen Blockaden im Sicherheitsrat*, SWP-Aktuell 37, September 2003, 1-4, <[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=329](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=329)>, Stand 31.5.2006.

<sup>527</sup> Vgl. H. Fischer in K. Ipsen, *Völkerrecht*, 2004, S. 1117.

<sup>528</sup> So schon in den 60iger Jahren J. Delbrück, *Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen*, 1963, S. 110 f.

<sup>529</sup> W.G. Grewe, *Entstehung und Wandlung der Vereinten Nationen*, in B. Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991, Rn. 65.

hat die Resolution an Bedeutung verloren<sup>530</sup>. Ein weiterer Grund liegt in der strukturell nur begrenzten Eignung der heterogenen Generalversammlung, sich bei Friedensgefährdungen schnell und effektiv auf konkrete Kollektivmaßnahmen zu einigen<sup>531</sup>. Die Generalversammlung war nicht in der Lage, die Rolle des Sicherheitsrats im Bereich der Friedenssicherung dauerhaft zu übernehmen. Die Resolution 377 (V) hat *summa summarum* nicht in dem Maße zur Ausweitung der Befugnisse der Generalversammlung beigetragen, wie es ihre Verfasser bei ihrer Verabschiedung offenbar intendierten<sup>532</sup>.

Die fortwirkende Bedeutung der Uniting-for-Peace-Resolution liegt jedoch zum einen im grundsätzlichen Anspruch der Generalversammlung, auch selbst Zwangsmaßnahmen empfehlen zu können, und zum anderen in der Möglichkeit, Notstands-Sondertagungen, insbesondere durch den Sicherheitsrat, einberufen zu lassen<sup>533</sup>. Der Reiz dieser Möglichkeit liegt darin, dass sie ein vetounabhängiges indirektes Ersuchen des Rates an die Versammlung darstellen, „since there would be no point in calling the Assembly into session merely to discuss an issue“<sup>534</sup>. Während ein „echtes“ Ersuchen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. eine vetoabhängige materielle Frage im Sinne von Art. 27 Abs. 3 UN-Ch. darstellt und deshalb selten formuliert wurde<sup>535</sup>, gilt die Einberufung einer Notstands-Sondertagung als prozedurale Frage, für die es gemäß Art. 27 Abs. 2 UN-Ch. keine Vetomöglichkeit der ständigen Mitglieder gibt<sup>536</sup>.

---

<sup>530</sup> Vgl. E. Stein / R.C. Morrissey, Uniting for Peace Resolution, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, 2000, S. 1232-1235 (1235); B. Nolte, Uniting for Peace, in R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, S. 1341-1347 (1346 f.).

<sup>531</sup> R. Wolfrum, Ursprüngliche Aufgabenzuweisung und jetzige Aktivitäten der Vereinten Nationen, in R. Wolfrum (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen: Möglichkeiten und Grenzen*, 1989, S. 129-156 (133).

<sup>532</sup> E. Stein / R.C. Morrissey, Uniting for Peace Resolution, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, 2000, S. 1232-1235 (1235).

<sup>533</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 16.

<sup>534</sup> L.M. Goodrich / E. Hambro / A.P. Simons, *Charter of the United Nations*, 1969, S. 132; siehe auch Y.Z. Blum, *Eroding the United Nations Charter*, 1993, S. 112.

<sup>535</sup> L.M. Goodrich / E. Hambro / A.P. Simons, *Charter of the United Nations*, 1969, S. 131; Y.Z. Blum, *Eroding the United Nations Charter*, 1993, S. 113; K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 24. In der Spanischen Frage (1946), RP I S. 394 ff, und in Bezug auf die Griechischen Grenzkonflikte (1947), RP I S. 389 f, wurde ein Ersuchen gem. Art. 12 per Veto verhindert. Ein gelungenes Ersuchen wurde in SR-Res. 303 (1971) vom 6.12.1971 im indisch-pakistanischen Konflikt formuliert.

<sup>536</sup> So bestimmt es *Uniting for Peace* in A Punkt 1 ausdrücklich selbst (worauf kritisiert wurde, die Generalversammlung habe dem Sicherheitsrat nicht seine Abstimmungsmodi vorzuschreiben), und in Übereinstimmung damit auch Art. 8 b der Geschäftsordnung der Generalversammlung.

Die bloße Existenz der Resolution 377 (V) kann außerdem als Mahnung gegenüber den Sicherheitsratsmitgliedern dienen, dass der Rat „über keine eigenständige Legitimation verfügt, sondern von der Gesamtheit der Mitglieder mit der Wahrnehmung der Friedenssicherungsaufgaben der Weltorganisation betraut worden ist“<sup>537</sup>. Im Übrigen wächst mit der Kluft zwischen der nicht mehr zeitgemäßen Zusammensetzung des Sicherheitsrats einerseits und den tatsächlichen geopolitischen Gegebenheiten andererseits auch die Wahrscheinlichkeit für eine erneute Inanspruchnahme der Resolution 377 (V)<sup>538</sup>.

Der mit Resolution 377 (V) unternommene Versuch der Überwindung der Machtbegrenzung hat Wirkungen, die schwer klar zu fassen sind: Zum einen könnte es sich um eine Steigerung der Macht der UNO handeln, da ihre Handlungsfähigkeit zumindest kurzfristig gestärkt wurde. Zum anderen ergibt sich aber auch eine Schwächung insofern, als die Generalversammlung, vom Haushalt und organisationsinternen Entscheidungen einmal abgesehen, nur unverbindliche Resolutionen verabschieden kann; damit erscheint die Autorität der UNO als Ganzes erst einmal geschwächt<sup>539</sup>. Außerdem kann die Überwindung der internen Kompetenzbegrenzung zu Widersprüchen im Agieren des Sicherheitsrats einerseits und der Generalversammlung andererseits und damit zu Akzeptanzproblemen führen. Die *Uniting-for-Peace*-Resolution ist also eher Machtanmaßung denn Machtbegrenzung.

*Uniting for Peace* offenbarte außerdem das Spannungsverhältnis zwischen den materiellen Inhalten der Charta, insbesondere dem Schutz der Mitglieder vor Gewalt durch andere Staaten, und ihren Verfahrensbestimmungen, vor allem der primären Zuständigkeit des Sicherheitsrats und der Vetoregelung. Durch Resolution 377 (V) wird das Ermessen des Sicherheitsrats, das ihm aus Art. 41, 42 UN-Ch. prinzipiell zusteht, in gewisser Weise unter die „Kontrolle“ der Generalversammlung gestellt. Somit erfahren die materiellen Bestimmungen des Kapitel VII durch die von der Generalversammlung eingeforderte Ersatzzuständigkeit eine gewisse Objektivierung. Allerdings gilt dies nur für den

---

<sup>537</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (302).

<sup>538</sup> Ebenda, S. 303.

<sup>539</sup> J. Delbrück, *Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen*, 1963, S. 111 f.

Fall, dass sich die ständigen Ratsmitglieder nicht einig sind<sup>540</sup>, wobei unklar ist, ob es sich nur um *ein* Veto handeln darf oder auch zwei oder gar drei<sup>541</sup>.

*Uniting for Peace* zeigt im Übrigen, dass die Bedeutung der UN-Hauptorgane in großem Maße vom politischen Wechselspiel der Staaten abhängig ist<sup>542</sup>. Die Verabschiedung der Resolution war ein klarer Erfolg der USA und ihrer Verbündeten. Zur Anwendung gelangen konnte sie im Wesentlichen nur dann, wenn es im Sicherheitsrat eine Blockade zu Ungunsten der Interessen derjenigen Mitgliedern gab, die in der Generalversammlung die Mehrheit stellten. In der Suezkrise 1956 verfolgten die USA und die Sowjetunion eine gemeinsame Politik und konnten eine Mehrheit der UN-Mitglieder hinter sich bringen; die Generalversammlung konnte deshalb in Ausübung ihrer subsidiären Kompetenzen für eine friedliche Lösung sorgen. In der Ungarnkrise 1956 und im Afghanistankonflikt 1979-1980 hingegen standen sich die beiden Großmächte als Kontrahenten gegenüber, ohne dass eine von beiden eine klare Mehrheit in der Generalversammlung hinter sich gehabt hätte, was eine Konfliktlösung durch das Plenarorgan unmöglich machte. Seit der Dekolonialisierungsbewegung, ab welcher sich die Machtverhältnisse in der Generalversammlung stark von denen im Rat zu unterscheiden begannen, gab es für die Anwendung der Resolution kaum noch Raum.

#### (6) Zwischenfazit

Im Verhältnis von Sicherheitsrat und Generalversammlung existieren zwei niedergeschriebene Abgrenzungsmechanismen: die Vorschrift des Art. 12 UN-Ch. sowie die des Art. 11 Abs. 2 UN-Ch. Diese Normen sollen den funktionalen Vorrang des Sicherheitsrats in Bezug auf die Wahrung des Weltfriedens sicherstellen. Ihre Bedeutung in der Praxis hat sich im Laufe der Zeit und mit zunehmendem Selbstbewusstsein der in der Generalversammlung versammelten Staaten, insbesondere der Entwicklungsländer, verringert.

Die ursprünglich mit Art. 12 und 11 Abs. 2 UN-Ch. intendierte klare Kompetenzabgrenzung zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung zu Gunsten des Rates konnte sich nicht etablieren. Dementsprechend haben diese

---

<sup>540</sup> C. Tomuschat, „Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303 (298 f.).

<sup>541</sup> AaO., S. 299. Siehe dazu auch H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 977 f.

Normen ihre Funktion, die Kompetenzen der Generalversammlung einzuschränken und die Effizienz der Gesamtorganisation zu steigern, kaum erfüllt. Sie sind jedoch nicht bedeutungslos geworden, da die Generalversammlung zumindest davon absieht, Resolutionen zu verabschieden, die den Beschlüssen des Sicherheitsrats in der gleichen Angelegenheit eindeutig zuwiderlaufen. Daher ist Art. 12 UN-Ch. kein „toter Buchstabe“; er besteht jedoch nur mit einem sehr kleinen Wirkungskreis weiter<sup>543</sup>.

#### c. Abgrenzungsmechanismen zu Gunsten der Generalversammlung?

Es wurde die Ansicht vorgebracht, umgekehrt habe der Sicherheitsrat keine Befugnis, sich zu einer Frage zu äußern, solange die Generalversammlung mit ihr befasst sei. Dadurch solle ein Konflikt zwischen beiden Organen verhindert werden<sup>544</sup>. Diese Auffassung widerspricht jedoch zum einen dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 UN-Ch., der nur zu Gunsten des Rates formuliert ist, und zum anderen der in Art. 24 Abs. 1 UN-Ch. niedergelegten Hauptverantwortung des Rates für Frieden und Sicherheit. Demzufolge kann der Sicherheitsrat auch dann Empfehlungen im Bereich Frieden und Sicherheit beschließen, wenn die Generalversammlung mit der Angelegenheit befasst ist<sup>545</sup>. Dies gilt auch dann, wenn der Rat die Versammlung um eine Empfehlung ersucht hat<sup>546</sup>. Abgrenzungsmechanismen zu Gunsten der Generalversammlung existieren folglich im Verhältnis Sicherheitsrat – Generalversammlung nicht.

#### d. Fazit

Hinsichtlich der Funktionen und Kompetenzverteilung im Verhältnis Generalversammlung und Sicherheitsrat ist festzuhalten, dass erstere allzuständig ist

---

<sup>542</sup> A. Pellet, *The Road to Hell ist Paved with Good Intentions*, in C. Tomuschat (Hrsg.), *The United Nations at Age Fifty*, 1995, S. 113-133 (120).

<sup>543</sup> Siehe auch den IGH im *Certain-Expenses-Gutachten*, der darin, zwölf Jahre nach der Verabschiedung der *Uniting-for-Peace-Resolution*, auf Art. 12 UN-Ch. Bezug nahm und folglich die Vorschrift nicht für obsolet erachtete: *Certain expenses of the United Nations*, ICJ Reports 1962, S. 151 ff. (163), sowie unlängst in *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, <[www.icj-cij.org/icjwww/iddecisions.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/iddecisions.htm)>, Stand 15.12.2005, para. 27 f., wobei freilich die geänderte Praxis der Generalversammlung unterstrichen wurde.

<sup>544</sup> Vorbringen der Vertreter Kubas und Perus in der 755. Sitzung der Generalversammlung am 5.11.1956, RPSC 1956-1958, S. 73, <[http://www.un.org/depts/dpa/repertoire/56-58\\_06.pdf](http://www.un.org/depts/dpa/repertoire/56-58_06.pdf)>, Stand 31.5.2006.

<sup>545</sup> Ebenso H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 218; G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd. II, 1961, S. 380.

<sup>546</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 26.

und vor allem erörtern und allgemeine Leitlinien empfehlen soll, während der Rat die Hauptverantwortung für Frieden und Sicherheit trägt und dazu in konkreten friedensbedrohenden Situationen konkrete Maßnahmen ergreifen kann, die die Staaten binden.

Es existieren zwei explizite Abgrenzungsmechanismen, Art. 12 und 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch., diese spielen aber in der Praxis nur noch eine marginale Rolle. Die Generalversammlung hat sich im Laufe der Zeit mehr Kompetenzen erobert, als dies eigentlich von der Charta vorgesehen war. Der spektakulärste Versuch zur Überwindung der in der Charta vorgezeichneten Kompetenzverteilung war die *Uniting-for-Peace-Resolution*, teilweise ist dieser Versuch auch gelungen. Die praktischen Konsequenzen blieben jedoch schwach. Spätestens seit dem Wiedererstarken des Sicherheitsrats nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes Anfang der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts ist eine praktische Bedeutung der Resolution kaum noch zu verzeichnen. Gleichwohl bleibt sie im Hintergrund präsent, insofern auch motivierend zu einer baldigen und breit akzeptierten Reform des Sicherheitsrats.

Insgesamt bestehen also im Verhältnis Sicherheitsrat – Generalversammlung nahezu keine funktionierenden Machtbegrenzungsmechanismen in Form von Kompetenzverteilung oder Abgrenzungsmechanismen. Im Laufe der Zeit hat sich stattdessen unabhängig von den Vorgaben der Charta ein akzeptiertes Miteinander zwischen beiden Hauptorganen entwickelt<sup>547</sup>.

### **3. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen im Verhältnis von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof**

Welche Formen der Machtbegrenzung durch Kompetenzverteilung und Abgrenzungsmechanismen existieren im Verhältnis von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof? Bezüglich der in dieser Arbeit erörterten Frage der Machtbegrenzung ist die Stellung eines Gerichts besonders interessant. Denn die Hauptaufgabe von Gerichten ist vor allem eine kontrollierende: Ein Gericht soll – in gewissen Bahnen, die wie beim IGH recht eng sein können – die Bindung an das Recht, in diesem Fall an das Völkerrecht, durchsetzen und damit Machtbegrenzung vermitteln. Es stellt sich aber weiterhin die Frage, ob vom IGH nicht nur Machtbegrenzungsmechanismen ausgehen, sondern auch auf ihn einwirken.

---

<sup>547</sup> S.B. Gareis / J. Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, S. 49.

Demzufolge wird der IGH hier nicht nur als Ausgangspunkt von Machtbegrenzung, sondern auch als deren Zielpunkt analysiert.

In Anbetracht des IGH als Ausgangspunkt von Machtbegrenzung soll die Frage, inwiefern der IGH den Sicherheitsrat oder auch die Generalversammlung kontrollieren kann („judicial review“), erst in einem späteren Abschnitt als mögliche Form der Machtbegrenzung durch Interaktion behandelt werden<sup>548</sup>. An diesem Punkt der Untersuchung stehen die Zuständigkeiten des Sicherheitsrats und des IGH im Mittelpunkt sowie die Frage, ob Mechanismen existieren, die verhindern, dass sich die beiden Organe gegenseitig behindern.

#### a. Kompetenzzuweisung

Wie bereits festgestellt, legt die Charta keine Hierarchie zwischen Sicherheitsrat und IGH fest<sup>549</sup>. Die Aufgabenverteilung zwischen diesen beiden UN-Organen sieht stattdessen vor, dass der Sicherheitsrat grundsätzlich mit Mitteln der Politik und der IGH mit Mitteln des Rechts arbeitet:

„The Council has functions of a political nature assigned to it, whereas the Court exercises purely judicial functions.“<sup>550</sup>

Sicherheitsrat und IGH sind folglich nicht für unterschiedliche Fragen zuständig, sondern beide Organe sind den Hauptzielen der Charta, Weltfrieden und internationaler Sicherheit, verpflichtet. Der Sicherheitsrat hat zwar, wie schon oben festgestellt, die Hauptverantwortung in diesem Bereich gem. Art. 24 UN-Ch., jedoch nicht die alleinige<sup>551</sup>. Auch der IGH ist gem. Art. 7 Abs. 1, Art. 1 Ziff. 1 UN-Ch. dem Ziel der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verpflichtet. Diesem gemeinsamen Ziel dienen sie mit unterschiedlichem Werkzeug. Dementsprechend weisen Sicherheitsrat und IGH auch große Unterschiede in Bezug auf ihre Zusammensetzung, den Grad ihrer Unabhängigkeit,

---

<sup>548</sup> § 3 IV. 2. und 3.

<sup>549</sup> C.J. Greenwood, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in W.P. Heere (Hrsg.), International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary, 1999, S. 81-86 (82).

<sup>550</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports 1984, 392 ff. (435).

<sup>551</sup> Siehe oben § 3 II. 2. a. (Fn. 435).

ihre Bindung an das Völkerrecht und ihre Verfahrensweisen auf<sup>552</sup>. So besteht der Internationale Gerichtshof aus unabhängigen, gewählten Persönlichkeiten, während der Sicherheitsrat sich aus UN-Mitgliedstaaten, in Form ihrer weisungsabhängigen Vertreter, zusammensetzt.

Diese Funktionentrennung wird durch die Norm des Art. 36 Abs. 3 UN-Ch. verdeutlicht, der zu Folge der Sicherheitsrat bei seinen Empfehlungen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten berücksichtigen soll, dass Rechtsstreitigkeiten im Allgemeinen dem IGH zu unterbreiten sind. Die Praxis zeigt allerdings, dass sich politische und rechtliche Aspekte kaum voneinander trennen lassen. Der Lockerbie-Fall, auf den weiter unten noch zurückgekommen wird, war ein anschauliches Beispiel für dieses Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik<sup>553</sup>.

Ist in dieser Aufteilung ein Machtbegrenzungsmechanismus zu sehen? Ein Binnenmechanismus liegt vor. Hinsichtlich der Frage, ob eine machtbegrenzende Wirkung vorliegt, hilft es, die Frage zu stellen: Wie verhielte es sich, wenn die genannten Funktionen der politischen Konfliktlösung einerseits und der gerichtlichen Streitbeilegung andererseits *nicht* auf zwei unterschiedliche Organe aufgeteilt wären? Dies würde die Gefahr von Willkür und Machtmissbrauch erhöhen. Auch die ordnungsgemäße, effiziente Kompetenzausübung wäre gefährdet, weil die Natur der genannten Aufgaben eine Erledigung durch unterschiedliche Foren erforderlich macht: einerseits durch mit politischer Rückendeckung ausgestattete Staatenvertreter, andererseits durch unabhängige und neutrale Völkerrechtsexperten. Damit zeitigt die Kompetenzaufteilung zwischen Sicherheitsrat und IGH sowohl machtbegrenzende als auch machterhöhende Effekte auf die Gesamtorganisation.

---

<sup>552</sup> C.G. Weeramantry, Dissenting opinion, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 3 ff. (57). Siehe die Literaturnachweise bei B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 92 ff.

<sup>553</sup> M. Lachs, Separate opinion, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 3 ff. (27); E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (475); B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (546). Zum Lockerbie-Fall siehe unten § 3 II. 3.c.



b. Nicht-Existenz einer Sperrwirkung

Wird das soeben dargestellte Aufgaben- und Kompetenzverhältnis von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof durch Abgrenzungsmechanismen verteidigt? Insbesondere wäre dazu eine „Sperrwirkung“ denkbar. Eine solche existiert im Verhältnis von Sicherheitsrat und IGH jedoch nicht.

(1) Begriff und Arten einer Sperrwirkung

Grundsätzlich sind verschiedene Spielarten einer Sperrwirkung vorstellbar. So kann der Begriff bedeuten, dass die Befassung durch das eine Organ mit einer Materie ausschließt, dass sich ein anderes Organ mit derselben Sache beschäftigt (Einwand der Litispendenz<sup>554</sup>). In einem engeren Verständnis könnte „Sperrwirkung“ aber auch bedeuten, dass nur die bereits erfolgte Beschlussfassung bzw. Entscheidung (Resolution des Sicherheitsrats bzw. Beschluss des IGH) eines Organs in einer Sache die Befassung durch ein anderes Organ ausschließt (Einwand der *res judicata*<sup>555</sup>).

Die Frage nach einer Sperrwirkung hat mit derjenigen nach einem Berücksichtigungsgebot<sup>556</sup> gemein, dass es um die Inbezugsetzung des Handelns des einen Organs zu demjenigen eines anderen Organs geht. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass bei dem Berücksichtigungsgebot die inhaltliche Rücksichtnahme auf die Entscheidung eines anderen Organs im Vordergrund steht, während es bei der Frage nach der Sperrwirkung um das Verhältnis der eigenen Befassung zum Prozess, der beim anderen Organ stattfindet oder stattgefunden hat, geht. Die Frage nach der Sperrwirkung ist folglich prozessualer, die des Berücksichtigungsgebots materieller Natur.

(2) Schweigen der Charta

Die Charta enthält keine Regelung für die Situation, dass der gleiche Sachverhalt sowohl vom Sicherheitsrat als auch vom IGH behandelt wird<sup>557</sup>; weder in ausdrücklich zulassender noch in verbotender Richtung. Insbesondere gibt es im Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und IGH keine Abgrenzungsnorm, die der des

---

<sup>554</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (474 ff.).

<sup>555</sup> AaO., S. 479; B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 92 ff. m.w.N.

<sup>556</sup> Dazu oben bei § 2 VII. 2. a.

<sup>557</sup> C.J. Greenwood, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in W.P. Heere (Hrsg.), International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary, 1999, S. 81-86 (82).

Art. 12 UN-Ch. für das Verhältnis von Sicherheitsrat und Generalversammlung vergleichbar wäre<sup>558</sup>. Dies wird auch vom IGH anerkannt:

„Whereas Article 12 of the Charter expressly forbids the General Assembly to make any recommendation with regard to a dispute or situation while the Security Council is exercising its functions in respect of that dispute or situation, no such restriction is placed on the functioning of the Court by any provision of either the Charter or the Statute of the Court. The reasons are clear. It is for the Court, the principal judicial organ of the United Nations, to resolve any legal questions that may be in issue between parties to a dispute ; and the resolution of such legal questions by the Court may be an important, and sometimes decisive, factor in promoting the peaceful settlement of the dispute.“<sup>559</sup>

Dies verwundert insofern, als es in beiden Fällen um das Verhältnis der Kompetenzen und dessen praktische Durchsetzung geht. Warum existieren zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung niedergeschriebene Abgrenzungsmechanismen, während sich für das Verhältnis von Sicherheitsrat und Gerichtshof keine vergleichbare Regelung findet? Ein möglicher Grund für diesen Unterschied könnte sein, dass die Wahrscheinlichkeit einer Behinderung des Sicherheitsrats bei der Friedenssicherung durch die Generalversammlung für größer erachtet wurde als durch den IGH. Dies hängt offenbar damit zusammen, dass Sicherheitsrat und Generalversammlung beide mit politischem Werkzeug arbeiten, während der Gerichtshof im Unterschied dazu mit juristischen Methoden wirkt. Weiter mag sich der Unterschied auch damit erklären lassen, dass bei der UN-Gründungskonferenz ein Grundwiderspruch zwischen den Interessen der kleinen und mittleren Staaten, welche die Generalversammlung stärken wollten, einerseits und den vier Großmächten und Frankreich, welche den Sicherheitsrat stärken wollten, andererseits bestand<sup>560</sup>. Für diesen Grundwiderspruch wurde durch die Einigung auf die Regelung des Art. 12 und 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch. ein Kompromiss gefunden. Das Inter-Organ-Verhältnis von Sicherheitsrat und IGH war im Gegensatz dazu nicht in dem Maße durch unterschiedliche Interessen verschiedener Staatengruppen politisch aufgeladen.

---

<sup>558</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports 1984, 392 ff. (434 f., para. 95); B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (532) m.w.N.

<sup>559</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, ICJ Reports 1980, S. 3 ff. (22).

<sup>560</sup> Siehe dazu schon oben § 3 II. 2. a.

(3) Keine Sperrwirkung zu Gunsten des Sicherheitsrats

In der UNO gibt es keine Sperrwirkung zu Gunsten des Sicherheitsrats in der Weise, dass der IGH von einer eigenen Entscheidung abgehalten ist, wenn der Sicherheitsrat bereits mit derselben Sache befasst ist. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass eine Regelung, wie sie in Gestalt des Art. 12 UN-Ch. im Verhältnis Sicherheitsrat-Generalversammlung besteht, im Verhältnis Sicherheitsrat-Gerichtshof gerade nicht existiert. In der Nikaragua-Entscheidung des IGH heißt es:

„The United States is thus arguing that the matter was essentially one for the Security Council since it concerned a complaint by Nicaragua involving the use of force. However, having regard to the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* case, the Court is of the view that *the fact that a matter is before the Security Council should not prevent it being dealt with by the Court* and that both proceedings could be pursued *pari passu*.“<sup>561</sup>

Zusätzlich kann argumentiert werden, dass der Sicherheitsrat und der Internationale Gerichtshof keine gleichartige Entscheidungsgewalt haben und dass damit für eine Sperrwirkung im Sinne einer Rechtshängigkeit die Voraussetzung der Jurisdiktionshomogenität fehlt<sup>562</sup>. Denn der Sicherheitsrat entscheidet im Gegensatz zum Gerichtshof eben nicht über die rechtliche Substanz der Streitfrage, sondern er sorgt mit polizeiähnlicher Autorität für die Entschärfung von Friedensbedrohungen. Frieden und Sicherheit können natürlich nicht losgelöst von einer gerechten und auch durchsetzungsfähigen Rechtsordnung garantiert werden. Jedoch ist im Angesicht von Friedensgefährdungen das Recht nur ein Mittel unter mehreren. Gerade bei akuter Gefahr ist das Beharren auf einer juristischen Lösung nicht immer zweckmäßig, schon weil ein faires, ausgewogenes juristisches Verfahren Zeit braucht, die bei einer akuten Friedensgefährdung oft nicht zur Verfügung steht. Eine andere Sichtweise könnte sich jedoch bei Einbeziehung der Möglichkeit des IGH, einstweilige Verfügungen zu erlassen, ergeben. Deren Bindungswirkung war

---

<sup>561</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports 1984, 392 ff. (433, para. 93), Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>562</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (478); ebenso S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (224).

wegen des insofern unklaren Wortlauts<sup>563</sup> lange umstritten, wurde jedoch im *LaGrand*-Fall vom IGH erstmals ausdrücklich bejaht<sup>564</sup>.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob der IGH durch einen Beschluss des Sicherheitsrats in der Sache von einer eigenen Entscheidung abgehalten ist (Einwand der *res judicata*). Dieser Einwand ist aus den gleichen Gründen wie der der Litispendenz von geringer Überzeugungskraft, weil nämlich Sicherheitsrat und IGH keine gleichartige Entscheidungsgewalt haben und eine Regelung wie Art. 12 UN-Ch. im Verhältnis zwischen diesen beiden Organen nicht vorhanden ist<sup>565</sup>.

#### (4) Keine Sperrwirkung zu Gunsten des IGH

Umgekehrt gibt es keine Sperrwirkung zu Gunsten des Gerichtshofs in der Weise, dass der Sicherheitsrat dadurch von einer eigenen Entscheidung abgehalten ist, dass der IGH bereits mit derselben Sache befasst ist. Argumente für diese Sichtweise finden sich in Art. 36 Abs. 3 und Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. Demzufolge darf der Sicherheitsrat auch dann Beschlüsse in einer Angelegenheit fassen, wenn der IGH schon zuvor mit der Sache befasst war<sup>566</sup>. Dies sollte, aus dem Gedanken der Organtreue heraus<sup>567</sup>, allerdings nicht zu einer Brüskierung des IGH durch den Sicherheitsrat führen<sup>568</sup>. Auch durch ein Urteil des IGH in der Sache ist der Sicherheitsrat nicht von einer eigenen Befassung abgehalten<sup>569</sup>; er muss sich aber den Berücksichtigungs- und Kooperationspflichten<sup>570</sup> unterwerfen.

---

<sup>563</sup> Die englische Fassung des Art. 41 lautet: „The Court shall have the power to indicate (...) any provisional measures which ought to be taken to preserve the respective rights of either parties.“, die französische: „La Cour a le pouvoir d’indiquer (...) quelles mesures conservatoires doivent être prises à titre provisoire.“ Deutsche Übersetzung „kann die Maßnahmen bezeichnen... die getroffen werden müssen“.

<sup>564</sup> IGH in *LaGrand (Germany v. United States of America)*, 27.6.2001, Judgement, para. 109. Siehe dazu auch K. Oellers-Frahm, Die Entscheidung des IGH im Fall *LaGrand* - Eine Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit und der Rolle des Individuums im Völkerrecht, EuGRZ 28 (2001), 265-272 (268 ff.). G. Dahm / J. Delbrück / R. Wolfrum, Völkerrecht I/3, 2002, S. 653 f.

<sup>565</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (479).

<sup>566</sup> B. Graefrath, Leave to the Court What Belongs to the Court: the Libyan Case, EJIL 4 (1993), 184-205 (199).

<sup>567</sup> Dazu oben § 2 VII. 2.

<sup>568</sup> Siehe die Sondervoten etlicher Richter im Lockerbie-Fall 1992, in denen in mehr oder minder versteckter Form Kritik am insofern unsensiblen Vorgehen des Sicherheitsrats geübt wurde. Vgl. B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 72 f.

<sup>569</sup> H. Mosler / K. Oellers-Frahm, Art. 92, in Simma 2002, Rn. 88.

<sup>570</sup> Siehe oben in § 2 VII. 2. a.

Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass es eine förmliche Sperrwirkung zwischen Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof weder in die eine noch in die andere Richtung gibt, und zwar weder in den Vorschriften der Charta noch in der Praxis der Organisation. Somit ist also der Sicherheitsrat nicht dadurch von Diskussion und Beschlussfassung abgehalten, dass der IGH aktuell über die Frage berät und umgekehrt; es besteht also eine „Sperrwirkung“ weder in die eine noch in die andere Richtung.

(5) Stattdessen: *Functional Parallelism*

Stattdessen existiert ein Inter-Organ-Verhältnis, das als „Functional Parallelism“ beschrieben wurde<sup>571</sup> und dem zufolge es keine eindeutige Abgrenzung der Organkompetenzen gibt. Dieser Parallelismus findet seine Ursache darin, dass, wie bereits ausgeführt, der Sicherheitsrat grundsätzlich mit Mitteln der Politik arbeitet und der IGH mit Mitteln des Rechts. Demgemäß setzte der IGH an oben genannter Stelle in der Nicaragua-Entscheidung fort:

„The Council has functions of a political nature assigned to it, whereas the Court exercises purely judicial functions. Both organs can therefore perform their separate but complementary functions with respect to the same events.“<sup>572</sup>

In der Praxis ziehen es sowohl der IGH als auch der Sicherheitsrat grundsätzlich vor, nicht in den Zuständigkeitsbereich des jeweils anderen einzudringen<sup>573</sup>. Demzufolge hat sich wohl bisher keines der beiden Organe von dem Vorgehen des anderen Organs behindert gesehen. So formulierte beispielsweise der IGH im Teheraner Geiselfall:

---

<sup>571</sup> Der Begriff „functional parallelism“ wird offenbar zum ersten Mal erwähnt bei S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 1965, S. 87. vgl. auch 4. Aufl. 2006, S. 153. Dies wird aufgegriffen von E. Klein, *Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof*, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), *Festschrift für H. Mosler*, 1983, S. 467-491 (487); S. Schmahl, *Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre*, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (223); V. Gowlland-Debbas, *Art. 7 UN-Ch.*, in A. Zimmermann / C. Tomuschat / K. Oellers-Frahm, *The Statute of the International Court of Justice*, 2006, Rn. 37 ff.

<sup>572</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Jurisdiction and Admissibility*, ICJ Reports 1984, 392 ff. (435), Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>573</sup> T. Stein, *Art. 36*, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 41.

„[I]t does not seem to have occurred to any member of the Council that there was or could be anything irregular in the simultaneous exercise of their respective functions by the Court and the Security Council. Nor is there in this any cause for surprise.“<sup>574</sup>

### c. Der Lockerbie-Fall

In den bisher zitierten Streitfällen, Ägäis-Festlandssockel, Teheraner Geiseln und Nikaragua, wurden Sicherheitsrat und IGH immer von der gleichen Streitpartei angerufen, das heißt sie wurden in einer komplementären Weise genutzt<sup>575</sup>. Daher stellte der Lockerbie-Fall eine echte Neuerung dar, weil hier nämlich Sicherheitsrat und IGH von unterschiedlichen Streitparteien angerufen wurden. Die Sprengkraft, die der Lockerbie-Fall entfaltete, resultiert daraus, dass in ihm die Nichtexistenz einer Sperrwirkung am deutlichsten wurde<sup>576</sup>.

#### (1) Sachverhalt und Entscheidung des Gerichtshofs

Im Lockerbie-Fall ging es um den durch eine an Bord geschmuggelte Bombe verursachten Absturz eines Passagierflugzeugs über dem schottischen Dorf Lockerbie im Jahre 1988, bei dem 270 Menschen ums Leben kamen. Hinter dem Attentat wurden politische Motive vermutet. 1991 verlangten Großbritannien und die USA von Libyen die Auslieferung von zwei libyschen Staatsbürgern, die des Anschlags beschuldigt wurden. Für den Fall der Weigerung, die Verdächtigen auszuliefern, drohte man mit militärischen Schritten.<sup>577</sup> Kurz darauf verabschiedete

---

<sup>574</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, ICJ Reports 1980, S. 3 ff. (21). Siehe auch *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, Provisional Measures, 11.9.1976, ICJ Reports 1976, S. 13; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports 1984, S. 392 ff. (435).

<sup>575</sup> Vgl. C.G. Weeramantry, Dissenting opinion, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 3 ff. (50).

<sup>576</sup> Siehe aus der umfangreichen Literatur nur C. Tomuschat, *The Lockerbie Case Before the International Court of Justice*, *The Review – International Commission of Jurists* 48 (1992), 38-48; V. Gowlland-Debbas, *The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the light of the Lockerbie Case*, *AJIL* 88 (1994), 643-677; B. Graefrath, *Leave to the court what belongs to the court – The Libyan Case*, *EJIL* 4 (1993), 184-205; B. Marschang, „UN-Gewaltenteilung“ und die Lockerbie-Affäre, *Kritische Justiz* 26 (1993), 63-74; B. Martenczuk, *The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?*, *EJIL* 10 (1999), 517-547; S. Schmahl, *Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre*, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235; T. Stein, *Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof*, *AVR* 31 (1993), S. 206-229.

<sup>577</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.11.1991, S. 1.

der Sicherheitsrat eine Resolution, in der er Libyen aufforderte, dem Ersuchen zu entsprechen<sup>578</sup>.

Libyen bestritt, mit dem Attentat zu tun zu haben, und verwies darauf, dass es die Gerichtsbarkeit über die zwei Verdächtigen selbst ausüben wolle. Im März 1992 erhob Libyen Klage vor dem IGH gegen Großbritannien und die USA. Es beantragte festzustellen, dass es seinen Verpflichtungen aus dem Montrealer Zivilluftfahrtübereinkommen (MÜ) vollständig nachgekommen sei und demgegenüber Großbritannien und die USA das MÜ durch ihr unnachgiebiges Auslieferungsbegehren verletzt hätten.

Gleichzeitig ersuchte Libyen den IGH um einstweilige Maßnahmen, da man sich erheblichen Drohungen seitens der USA und Großbritanniens ausgesetzt sehe. Die mündlichen Verhandlungen zu diesem Ersuchen fanden am 26. und 28. März 1992 statt. Noch vor Erlass der IGH-Entscheidung verabschiedete der Sicherheitsrat am 31. März 1992 eine erneute Resolution, in der er feststellte, dass die Weigerung Libyens eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle, und in der Libyen eine Frist bis zum 15. April 1992 gesetzt wurde, nach deren Verstreichen umfangreiche Boykottmaßnahmen wirksam werden sollten.<sup>579</sup>

Am 14. April 1992 lehnte der IGH den Antrag Libyens ab, einstweilige Maßnahmen anzuordnen<sup>580</sup>. Er begründete dies damit, dass, zumindest hinsichtlich der Anordnung einstweiliger Maßnahmen<sup>581</sup>, der IGH die Situation nur so bewerten könne, wie sie sich zum Zeitpunkt der Entscheidung über die einstweiligen Maßnahmen, das heißt *mit* Resolution 748 des Sicherheitsrats, darstelle. An Resolution 748 sei Libyen gem. Art. 25 UN-Ch. gebunden. Sie gehe wegen Art. 103

---

<sup>578</sup> SR-Res. 731 (1992) vom 21.1.1992.

<sup>579</sup> SR-Res. 748 (1992) vom 31.3.1992.

<sup>580</sup> *Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 3 ff. (Libyen vs. Großbritannien) bzw. 114 ff. (Libyen vs. USA). Die zwei Entscheidungen sind ganz überwiegend wortlautgleich. Deshalb wird im Folgenden nur die Entscheidung Libyen vs. Großbritannien zitiert.

<sup>581</sup> Im Gegensatz dazu entschied der IGH hinsichtlich der *Zulässigkeit* von Libyens Antrag, entgegen den Einwendungen des Vereinigten Königreichs, dass es diesbezüglich nur auf den Zeitpunkt der Einreichung des Antrags, also den 3.3.1992, ankäme. Zu diesem Zeitpunkt existierten die SR-Res. 748 und 883 noch nicht. Sie durften laut Ansicht des IGH bei der Erörterung der Zulässigkeit keine Rolle spielen. *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Preliminary Objections, ICJ Rep. 1998, S. 9 ff. (Libyen vs. Großbritannien) bzw. 115 ff. (Libyen vs. USA), paras. 43 f. Die zwei Urteile sind ganz überwiegend wortlautgleich. Deshalb wird im Folgenden nur das Urteil Libyen vs. Großbritannien zitiert.

UN-Ch. auch anderen vertraglichen Verpflichtungen, zum Beispiel dem Montrealer Zivilluftfahrtabkommen, vor. Libyen habe daher kein „Rechtsschutzbedürfnis“ für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen, deren Anordnung im Gegenteil den Rechten Großbritanniens bzw. der USA aus der Sicherheitsrat-Res. 748 zuwiderlaufen könnte<sup>582</sup>.

Die am 15. April 1992 in Kraft getretenen Sanktionen wurden mittels Resolution 883 (1993) des Sicherheitsrats verschärft<sup>583</sup>. Im Februar 1998 lehnte der IGH die prozesshindernden Einreden (preliminary objections) des Vereinigten Königreiches bzw. der USA ab und erklärte die Anträge Libyens für zulässig<sup>584</sup>. Im Jahre 1999 wurden die Sanktionen ausgesetzt, da Libyen zwei Verdächtige ausgeliefert hatte. Einer der beiden wurde im Januar 2001 von einem schottischen Gericht zu lebenslanger Haft verurteilt, der andere freigesprochen. Im September 2003 wurden die Sanktionen vom Sicherheitsrat aufgehoben, nachdem Libyen die Verantwortung für das Lockerbie-Attentat übernommen, den Hinterbliebenen der 270 Todesopfer jeweils mehrere Millionen US-Dollar gezahlt und dem internationalen Terrorismus abgeschworen hatte<sup>585</sup>. Außerdem einigten sich die Streitparteien auf die Beendigung des beim IGH anhängigen Verfahrens<sup>586</sup>.

## (2) Ausführungen des IGH in Bezug auf eine etwaige Sperrwirkung

Auf die Frage einer möglicherweise bestehenden Sperrwirkung wurde vom Gericht weder in der Entscheidung über einstweilige Maßnahmen von 1992 noch im Urteil von 1998 ausführlich eingegangen. Der Antrag Libyens auf einstweiligen Rechtsschutz wurde mit kurzer Begründung abgelehnt<sup>587</sup>. In diesem Verfahrensstadium habe das Gericht nicht über die Rechtmäßigkeit von Res. 748 zu befinden. Was auch immer die Situation *vor* dem Beschluss der Res. 748 gewesen sei, *nun* könnten die Rechte Libyens nicht durch einstweilige Maßnahmen geschützt werden, denn solche Maßnahmen könnten die Rechte, die dem Vereinigten Königreich *prima facie* aus Resolution 748 zustünden, verletzen. Um die Frage nach den einstweiligen Maßnahmen zu beantworten, sei es nicht nötig, dass das

---

<sup>582</sup> *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, ICJ Rep. 1992, S. 3 ff. / 114 ff., paras. 43 f.

<sup>583</sup> SR-Res. 883 (1993) vom 11.11.1993.

<sup>584</sup> Siehe oben Fn. 581.

<sup>585</sup> SR-Res. 1506 (2003) vom 12.9.2003.

<sup>586</sup> IGH Order No. 88 vom 10.9.2003.

<sup>587</sup> *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, S. 3 ff. (paras 39-42).



Gericht andere Fragen behandle, wie zum Beispiel seine Kompetenz zur Beurteilung der Hauptsache; diese anderen Fragen würden durch die aktuelle Entscheidung auch nicht präjudiziert.

Die vom Vereinigten Königreich und den USA erhobenen prozesshindernden Einreden bezogen sich zum einen auf die Zuständigkeit des Gerichts und zum anderem auf die Zulässigkeit der Klage. Beide Einreden wies der IGH im Jahre 1998 vor allem deshalb zurück, weil der für Zuständigkeit und Zulässigkeit ausschlaggebende Zeitpunkt der Tag der Klageerhebung durch Libyen gewesen sei<sup>588</sup>. Diese Argumentation verwundert insofern, als die Ablehnung der einstweiligen Maßnahmen im Jahre 1992 vor allem darauf gestützt wurde, dass die Situation zum Zeitpunkt der Entscheidung, in dem Fall also unter Berücksichtigung der Sicherheitsrats-Resolutionen, maßgeblich sei. Der vom Vereinigten Königreich und den USA außerdem erhobene Einwand, Libyens Ansprüche seien durch die Resolution des Sicherheitsrats gegenstandslos geworden, wurde mit der Begründung abgelehnt, dass es sich dabei nicht um eine rein prozesshindernde Einrede handle, sondern dass sie auch Fragen der Hauptsache berühre.

Die Argumentation des Gerichtshofs in den zwei Lockerbie-Entscheidungen signalisiert eine relativ große Zurückhaltung. Die Richter wollten sich in dieser hochkomplexen und –politischen Frage wohl bewusst so wenig wie möglich festlegen. Die dabei sicherlich mitschwingende Hoffnung, zu einer Entscheidung in der Hauptsache müsse es nicht kommen, wenn eine außergerichtliche Einigung der Kontrahenten erreicht werden könnte, hat sich schließlich, elf Jahre nach Klageerhebung, bestätigt<sup>589</sup>.

---

<sup>588</sup> *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libya v. UK; Libya v. US)*, Preliminary Objections, ICJ Rep. 1998, S. 9 ff. (Libya v. UK) / 115 ff. (Libya v. US).

<sup>589</sup> Siehe oben Fn. 586.

### (3) Zwischenfazit

Beim Lockerbie-Streit handelt es sich um den wichtigsten Praxisfall zum Kompetenzverhältnis zwischen Sicherheitsrat und IGH. Der Gerichtshof bejahte einen Zuständigkeitsvorrang des Sicherheitsrats nicht ausdrücklich, legte aber gegenüber dem Rat eine grundsätzliche Zurückhaltung an den Tag. Er nahm weder eine Sperrwirkung in die eine noch in die andere Richtung an. Der Sicherheitsrat hingegen agierte recht forsch, was zu verhaltener Kritik führte. Die Entscheidungen des Gerichtshofs im Lockerbie-Fall stützen also trotz ihrer zurückhaltenden Formulierungen die These, dass es Machtbegrenzung in Form einer Sperrwirkung im Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und IGH nicht gibt.

### d. Exkurs: Darf der Sicherheitsrat die Anrufung des IGH verbieten?

Die Frage einer besonderen Form der Sperrwirkung warf schon in den 50iger Jahren Richter *Alvarez* auf. Er erklärte in seiner abweichenden Meinung im Anglo-Iranian-Öl-Fall:

»Si une affaire soumise à la Cour vient de menacer la paix du monde, le Conseil de Sécurité peut s'en saisir et mettre fin à la compétence de la Cour. La compétence du Conseil résulte de la nature de l'Organisation internationale créée par la Charte et des attributions du Conseil. »<sup>590</sup>

Diese Frage wurde 30 Jahre später aufgegriffen: Darf der Sicherheitsrat die Anrufung des IGH verbieten<sup>591</sup>? Falls ein solches Verbot aber möglich wäre, wenn also ein Organ dem anderen Organ die Ausübung seiner Kompetenzen verbieten könnte, stellte dies einen sehr einschneidenden internen Machtbegrenzungsmechanismus dar. Ein Organ hätte es in der Hand, ein anderes von einer bestimmten Angelegenheit fernzuhalten. Der Unterschied eines solchen Verbots zum oben behandelten – und verneinten – Abgrenzungsmechanismus in Form einer „Befassungs“-Sperrwirkung liegt darin, dass zur Befassung noch eine positive Entscheidung des Sicherheitsrats hinzukommen müsste, dass er eine Befassung des IGH in der fraglichen Angelegenheit ablehnt.

---

<sup>590</sup> Richter A. Alvarez, Dissenting Opinion, in *Anglo-Iranian Oil Co. (United Kingdom v. Iran)*, Preliminary Objection, 22.7.1952, ICJ Rep. 1952, S. 93 ff. (134).

<sup>591</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (480).

Teilweise heißt es, der Sicherheitsrat könne kraft der ihm übertragenen Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens ein solches Verbot dann aussprechen, wenn die Anrufung des IGH zu einer gefährlichen Eskalation des Streits führen könnte. In diesem Falle sei zur Verhinderung einer militärischen Konfrontation ein verbindliches Verbot durch den Sicherheitsrat möglich, es dürfe aber nur vorübergehend gelten<sup>592</sup>. Dagegen spricht jedoch, dass es in der UN-Charta nicht vorgesehen ist, dass ein Organ das andere vollkommen, und sei es nur für kurze Zeit, ausschalten darf. Stattdessen gilt der Grundsatz, dass jedes Hauptorgan prinzipiell seinen eigenen Zuständigkeitsbereich bestimmt<sup>593</sup>. Insbesondere stellt sich die Frage, warum eine Anrufung des IGH und damit der Rekurs auf das Völkerrecht eine gravierende Verschlechterung der Lage in Bezug auf den Weltfrieden darstellen soll. Im Gegenteil, es erscheint friedensfördernd, wenn die Beteiligten ihren bislang außergerichtlichen Konflikt in die institutionellen Bahnen eines gerichtlichen Verfahrens lenken. Folglich hat es, wenn überhaupt, nur der Gerichtshof in der Hand, sich von dem Fall zu lösen oder die Ausübung seiner richterlichen Funktionen zu verschieben<sup>594</sup>. Somit ist festzustellen, dass ein Machtbegrenzungsmechanismus der Gestalt, dass der Sicherheitsrat die Anrufung des IGH verbieten kann, nicht existiert.

#### e. Fazit: Machtbegrenzungsmechanismus?

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass es eine förmliche Sperrwirkung zwischen Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof weder in die eine noch in die andere Richtung gibt. Die Charta enthält diesbezüglich keine ausdrückliche Regelung. Somit liegt gerade kein formalisierter Machtbegrenzungsmechanismus vor. In Situationen, in denen eine Angelegenheit beiden Organen vorgelegt wird, ist Zurückhaltung durch beide Organe und Kooperation statt Konfrontation nötig<sup>595</sup>.

---

<sup>592</sup> Ebenda, S. 480 f.

<sup>593</sup> UNCIO 13, S. 709.

<sup>594</sup> S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2006, S. 115: Der Gerichtshof könne dies *proprio motu* tun oder auf Verlangen der Parteien. Siehe zum Vergleich mit der WTO auch L. Bartels, *The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism*, ICLQ 53 (2004), 861-895 (882).

<sup>595</sup> C.J. Greenwood, *The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice*, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (83). Zur damit einhergehenden „Berücksichtigungspflicht“ siehe oben § 2. VII. 2. a.

#### **4. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen im Verhältnis von Generalversammlung und Internationalem Gerichtshof**

Weiterhin ist zu untersuchen, ob zwischen Generalversammlung und Internationalem Gerichtshof Kompetenzzuweisungen oder Abgrenzungsmechanismen bestehen, die machtbegrenzend wirken. Das Verhältnis der Funktionen und Kompetenzen zwischen diesen beiden Organen ist dadurch gekennzeichnet, dass die Versammlung ein umfassendes Diskussionsrecht und die Befugnis zu in der Regel unverbindlichen Empfehlungen hat. Der Gerichtshof ist demgegenüber für die Entscheidung konkreter Streitfälle auf Grundlage des Völkerrechts zuständig.

Im Verhältnis von Generalversammlung und IGH gibt es keine Norm, die dem Abgrenzungsmechanismus des Art. 12 UN-Ch. für das Verhältnis von Sicherheitsrat und Generalversammlung vergleichbar wäre. Auch in der Praxis ist die Generalversammlung nicht dadurch von Diskussion und Beschlussfassung abgehalten, dass der IGH aktuell über die Frage berät, dies gilt ebenso umgekehrt. Sie kann also theoretisch durchaus eine Empfehlung zur Lösung eines Falles abgeben, der gerade vor dem IGH verhandelt wird. Es besteht also eine Sperrwirkung weder in die eine noch in die andere Richtung<sup>596</sup>. Zum Teil aber hat sich die Generalversammlung selbst Zurückhaltung auferlegt: So erklärte sie zum Beispiel, die *Irian question* (Indonesia/New Guinea) sei hauptsächlich eine Rechtsfrage, welche der IGH zu entscheiden habe<sup>597</sup>.

Somit ist festzustellen, dass das Verhältnis der Kompetenzen von Generalversammlung und Internationalem Gerichtshof weniger anfällig für Kollisionen ist als das zwischen Sicherheitsrat und Gerichtshof. Deshalb erscheint es systemkonform, dass in ihrem Verhältnis keine Machtbegrenzungsmechanismen in Form von Abgrenzungsmechanismen bestehen.

#### **5. Zwischenergebnis für Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen in der UNO**

Die Hauptorgane der UNO sind verschieden zusammengesetzt und mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet. Sie sind nicht hierarchisch angeordnet, sondern grundsätzlich *pares inter pares*.

---

<sup>596</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 10, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 15.

<sup>597</sup> RP 2 II 16-19, insb. para. 21.

Die Generalversammlung verfügt über ein umfassendes Diskussionsrecht, ihre Beschlüsse sind jedoch grundsätzlich unverbindlich. Der Sicherheitsrat kann verbindliche Maßnahmen, bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt, anordnen. Der IGH teilt mit dem Sicherheitsrat das Vermögen, die Staaten bindende Entscheidungen zu fällen. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat, der mit politischen Instrumenten agiert, ist er für die Klärung juristischer Fragen, vor allem zwischen Mitgliedstaaten, zuständig. Der IGH hat weder eine generelle Zuständigkeit für die Auslegung der Charta noch eine generelle Kompetenz zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns der anderen UN-Organe. Es gilt also die Grundregel, dass „mit der Weite der Aufgabenpalette die juristische Schärfe des bereitgestellten Handlungsinstrumentariums abnimmt, während umgekehrt die Charta für einige eng begrenzte Funktionen durchaus schlagkräftige Kompetenzen zur Verfügung [stellt]“<sup>598</sup>.

Eine trennscharfe Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung besteht weder im Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat noch zwischen IGH und Sicherheitsrat oder IGH und Generalversammlung. Allein im Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat hält die Charta in Gestalt von Art. 12 und Art. 11 Abs. 2 UN-Ch. ausdrückliche Abgrenzungsmechanismen bereit. Diese sollten die funktionale Vorrangstellung des Sicherheitsrats und damit der großen Industriestaaten bei der Wahrung des Weltfriedens garantieren, spielen jedoch in der Praxis keine sichtbare Rolle. Die Generalversammlung hat sich früh in eine Vielzahl von Themen, insbesondere auch in konkrete Konflikte, eingebracht. Eine wichtige Bedeutung spielte in diesem Zusammenhang die Resolution 377 (V) der Generalversammlung („Uniting for Peace“), mit der sich die kleinen bzw. armen Länder das Recht zusprachen, bei Versagen der Mächtigen die Friedenswahrung selbst in die Hand zu nehmen und dazu auch Zwangsmaßnahmen zu empfehlen. „Uniting for Peace“ war damit der sichtbarste Beweis für die eingeschränkte Wirkungskraft der von der Charta vorgesehenen Abgrenzungsnormen. Allerdings wurde Uniting for Peace seit der Koreakrise nicht mehr direkt angewendet. Im Hintergrund ist sie gleichwohl noch präsent.

Im Verhältnis von Sicherheitsrat und Generalversammlung existieren folglich keine funktionierenden Abgrenzungsmechanismen. Vielmehr wirken beide Organe recht ungehemmt und durchaus mit Überschneidungen. Dabei hat sich ein einigermaßen funktionierendes Miteinander entwickelt, weil es im Hintergrund doch indirekt

---

<sup>598</sup> C. Tomuschat, Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen, Wirtschaftsdienst 55 (1975), 510-514 (510).

wirkende Warnungen gibt: Einerseits existieren Art. 12 und Art. 11 Abs. 2 S. 2 UN-Ch. auf dem Papier weiterhin und hindern die Generalversammlung – zumindest bisher – daran, Resolutionen zu verabschieden, die ganz klar Beschlüssen des Sicherheitsrats widersprechen. Andererseits besteht auch eine Warnung gegenüber dem Sicherheitsrat: Mit „Uniting for Peace“ hat die Generalversammlung klargemacht, dass sie Stillstand im Sicherheitsrat nur in Maßen duldet und notfalls auch selbst zur Tat schreitet.

Als Ergebnis für die Prüfung der Kompetenzverteilung und Abgrenzungsmechanismen zwischen Sicherheitsrat und IGH ist festzustellen, dass es in diesem Verhältnis in der Charta keine klaren Regelungen gibt. Die Kompetenzverteilung ergibt sich jedoch aus dem unterschiedlichen Handwerkszeug der zwei Organe. Dass der Sicherheitsrat bei akuten Friedensbedrohungen einen funktionalen Vorrang genießt, ergibt sich schon daraus, dass schnelles Handeln in der Regel besser mittels politischem als mittels richterlichem Instrumentarium möglich ist. Diese Kompetenzverteilung stellt einen Machtbegrenzungsmechanismus dar. Ein Verbot für den IGH, parallel tätig zu werden, wenn eine der Konfliktparteien ihm den Sachverhalt unterbreitet, existiert jedoch nicht; es besteht also kein Machtbegrenzungsmechanismus in Form einer „Sperrwirkung“. Diese Rechtauffassung wurde durch den IGH im Lockerbie-Fall indirekt bestätigt.

Das Verhältnis zwischen Generalversammlung und IGH ist bezüglich Kompetenzverteilung und Machtbegrenzungsmechanismen weniger problematisch, weil es in diesem Verhältnis geringere Überschneidungsmöglichkeiten gibt. Eine formalisierte Abgrenzungsregelung existiert in diesem Verhältnis nicht. Die Generalversammlung ist nicht dadurch von Diskussion und Beschlussfassung abgehalten, dass der IGH mit der Angelegenheit befasst ist, dies gilt ebenso umgekehrt. Es besteht also weder in die eine noch in die andere Richtung ein Machtbegrenzungsmechanismus in Form einer „Sperrwirkung“.

### III. MACHTBEGRENZUNG DURCH ORGANINTERNE MECHANISMEN

Weiterhin kann es Machtbegrenzungsmechanismen innerhalb der Organe geben. Diese sind, wie oben dargestellt<sup>599</sup>, Formen der „Selbstkontrolle“. Im Folgenden werden Machtbegrenzungsmechanismen innerhalb der Generalversammlung (1.), innerhalb des Sicherheitsrats (2.) und innerhalb des Internationalen Gerichtshofs (3.) untersucht.

#### 1. Machtbegrenzung innerhalb der Generalversammlung

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist eine sehr heterogene Einrichtung; diese Vielfalt spiegelt sich in Bezeichnungen wie „town meeting of the world“<sup>600</sup> bzw. „open conscience of humanity“<sup>601</sup> wider. Als Formen der Machtbegrenzung innerhalb der Generalversammlung kommen verschiedene Mechanismen in Frage: die Abstimmung mittels einfacher bzw. qualifizierter Mehrheit (a.), Abstimmung mittels Konsensus bzw. Annahme ohne Abstimmung (b.), Regional- und Interessengruppen sowie sonstige Mechanismen (c.).

##### a. Abstimmung mittels einfacher bzw. qualifizierter Mehrheit

In Art. 18 Abs. 2 bzw. 3 UN-Ch. ist als Entscheidungsform in der Generalversammlung die Abstimmung mittels einfacher bzw. bei wichtigen Fragen mit Zweidrittelmehrheit aller anwesenden und abstimmenden Mitglieder vorgesehen, wobei jedes Mitglied über eine Stimme verfügt (*one state one vote*)<sup>602</sup>. Inwiefern stellen diese Abstimmungsmodi interne Machtbegrenzungsmechanismen dar? Es handelt sich um in der Charta festgelegte Mechanismen, die innerhalb eines Organs wirken; insofern sind sie formalisierte Binnenmechanismen im Sinne dieser Untersuchung.

---

<sup>599</sup> § 2 VII. 1. e.

<sup>600</sup> H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 199; vgl. auch F. Vallat, *United Nations General Assembly*, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, 2000, S. 1119-1125 (1120).

<sup>601</sup> H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 199.

<sup>602</sup> Art. 9 Abs. 1 und 18 Abs. 1 UN-Ch. Siehe dazu S.D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations*, 1964; M. Brinkmann, *Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den VN*, 1978; J. Kaufmann, *UN Decision Making*, 1980; M. Marín Bosch: *How Nations vote in the General Assembly of the UN*, *International Organization* 41 (1987), 705-724; M. Marín Bosch, *Votes in the UN General Assembly*, 1998.

b. Abstimmung mittels Konsensus bzw. Annahme ohne Abstimmung

Trotz der Regelungen in Art. 18 Abs. 2 bzw. 3 UN-Ch. werden viele Beschlüsse der Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung angenommen<sup>603</sup>. Die Zahl dieser im Konsensusverfahren oder ohne Abstimmung angenommenen Beschlüsse steigt zunehmend: Handelte es sich in den ersten fünfzehn Jahren seit Gründung der UNO um rund 35 % aller Resolutionen, waren es im Zeitraum 1966-1975 schon etwa 43 % und 1991-1997 circa 77 %<sup>604</sup>. Unter den ohne Abstimmung verabschiedeten Resolutionen finden sich auch so bedeutsame wie die Friendly-Relations-Declaration<sup>605</sup> und die Aggressionsdefinition<sup>606</sup>. Allerdings handelt es sich beim Konsensusverfahren nicht um einen formalisierten Mechanismus, weil es weder in der UN-Charta noch in der Geschäftsordnung der Generalversammlung ausdrücklich vorgesehen ist<sup>607</sup>.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, kritisierte in seinem Bericht zur Reform der Organisation, dass das Konsensusverfahren „oft als Einstimmigkeitszwang interpretiert“ werde<sup>608</sup>. Die Generalversammlung sähe sich dadurch veranlasst, sich auf „Gemeinplätze zurückzuziehen und jeden ernsthaften Versuch zu handeln aufzugeben“. Debatten in der Versammlung bezögen sich demzufolge, so sie denn überhaupt stattfänden, eher auf Verfahren als auf Inhalte. Viele Beschlüsse spiegelten nur den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ wider<sup>609</sup>. Folglich stellt das Konsensusverfahren einen (nicht formalisierten) Binnenmechanismus dar, der klar effizienzeinschränkende Wirkung hat. Andererseits erhöht es die Wirkung der – rechtlich unverbindlichen – Resolutionen der Generalversammlung nach außen hin beträchtlich, wenn sie im Konsensus beschlossen wurden<sup>610</sup>.

---

<sup>603</sup> Umfassend zum Konsensprinzip unten § 4 III. 1. Siehe außerdem H. Cassan, *Le consensus dans la pratique des Nations Unies*, AFDI 20 (1974), 456-485; E. Suy, *Consensus*, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, 1992, S. 759-761; G. de Lacharrière, *Consensus et Nations Unies*, AFDI 14 (1968), 9-14.

<sup>604</sup> M. Marín Bosch, *Votes in the UN General Assembly*, 1998, S. 93.

<sup>605</sup> GV-Res. 2625 (XXV) vom 24.10.1970.

<sup>606</sup> GV-Res. 3314 (XXIX) vom 14.10.1974.

<sup>607</sup> Th. Fitschen, Art. 21, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 65.

<sup>608</sup> Reformbericht des Generalsekretärs (A/59/2005 vom 21.3.2005), para. 159.

<sup>609</sup> Ebenda.

<sup>610</sup> Th. Fitschen, Art. 21, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 64. Siehe auch schon oben § 3 I. 2.b.



### c. Regional- und Interessengruppen sowie sonstige Mechanismen

Außerdem könnten die unterschiedlichen Interessengruppen einen Machtbegrenzungsmechanismus innerhalb der Generalversammlung darstellen. Zu unterscheiden sind verschiedene Arten von Gruppen<sup>611</sup>: zum einen die fünf großen Regionalgruppen<sup>612</sup>; sie haben eine koordinierende Funktion im Vorfeld der Besetzung von Positionen, die in der Regel regional aufgeteilt sind; sie leisten keine inhaltliche Arbeit. Zum anderen gibt es regionale Untergruppen, die vor allem als Beratungsgremien fungieren. Weiterhin sind die großen politischen Interessengruppen zu nennen, die wichtigsten sind die Bewegung der blockfreien Staaten<sup>613</sup> und Gruppe der 77<sup>614</sup>. Außerdem existieren thematische Gruppen<sup>615</sup>, *ad-hoc*-Gruppen zur Erreichung spezifischer Verhandlungsziele<sup>616</sup> sowie sonstige Gruppen<sup>617</sup>.

„Gruppen“ sind in der UN-Charta nicht ausdrücklich vorgesehen; sie stellen insofern keinen formalisierten Binnenmechanismus gemäß unserer Definition dar. Als Instrument von Macht und Gegenmacht spielen sie jedoch in der Praxis eine erhebliche Rolle. Ihre Funktionen sind Information, Arbeitsteilung, Interessenbildung und –durchsetzung. Sie haben großes Gewicht bei informellen Konsultationen und Vorabsprachen jedweder Art.

---

<sup>611</sup> I. Winkelmann, Gruppenbildung in den UN, in H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 213-217; S. von Schorlemmer, Blocs and Groups of States, in Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, S. 69-77; M.J. Peterson, „Freunde des Präsidenten“ und andere Helfer. Informelle Verhandlungspraktiken in der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Vereinte Nationen 37 (1989), 121-125.

<sup>612</sup> Afrika, Asien, Lateinamerika + Karibik, Osteuropa, Westeuropa und andere. Ein Überblick über die Mitgliedstaaten der fünf Regionalgruppen findet sich in Vereinte Nationen 52 (2004), 38.

<sup>613</sup> Non-Aligned Movement (NAM), derzeit 115 Mitglieder, <<http://www.nam.gov.za>>, Stand 31.5.2006.

<sup>614</sup> Gruppe der 77 (G77): 1964 anlässlich der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) entstanden, derzeit 132 Mitglieder, <<http://www.g77.org>>, Stand 31.5.2006.

<sup>615</sup> Oft so genannte Freundesgruppen wie beispielsweise die „Freunde des Generalsekretärs für Afghanistan“.

<sup>616</sup> Zum Beispiel bei der Dritten Seerechtskonferenz oder die *like-minded group* bezüglich des Internationalen Strafgerichtshofs.

<sup>617</sup> So Barton (1. Ausschuss), Vinci (2. Ausschuss), G15 (Nord-Süd-Dialog, Süd-Süd-Zusammenarbeit), FOSS (Forum of Small States). Von den „echten „Gruppen““ zu unterscheiden sind die politischen Verbünde und regionalen Zusammenschlüsse (ASEAN, OIC, EU, Arabische Liga). Sie sind hauptsächlich eigenständige Akteure und nicht zuvörderst durch die UN-Arbeit definierte Einrichtungen. Daher werden sie nicht zu den „Gruppen“ (im engeren Sinne) gezählt.

Weiterhin enthält die Geschäftsordnung der Generalversammlung<sup>618</sup> eine Reihe von Regeln der Selbstorganisation, die möglicherweise auch machtbegrenzende Aspekte in sich tragen. So werden ein Präsident und 21 Vizepräsidenten von der Generalversammlung gewählt (Regeln 30 ff.)<sup>619</sup>. Der Präsident hat umfassende Befugnisse in Sachen Tagungsleitung (Eröffnung, Schließung, Worterteilung, Tagesordnung etc., Regel 35); er untersteht dabei jedoch der Generalversammlung (Regel 36), er stimmt nicht mit ab (Regel 37). Die Vorsitzenden der sechs Hauptausschüsse haben in ihrem jeweiligem Ausschuss Rechte vergleichbar mit denen des Präsidenten in der Generalversammlung (Regeln 106 f.). Der Präsidialausschuss („General Committee, Regeln 38 ff.) besteht aus dem Präsidenten der Generalversammlung, den 21 Vizepräsidenten, den Vorsitzenden der Hauptausschüsse (Regel 38). Er berät und unterstützt den Präsidenten bei den organisatorischen Aspekten der Generalversammlung (prüft die vorläufige Tagesordnung, gibt Empfehlungen zur Aufnahme oder Nichtaufnahme von vorgeschlagenen Gegenständen in die Tagesordnung, Koordinierung der Ausschüsse, Regeln 40, 41). Der Präsidialausschuss überprüft weiterhin die Form von Resolutionen der Generalversammlung (Regel 44). Es ist ihm ausdrücklich verwehrt, über politische Fragen zu beschließen (Regel 41 S. 4).

Allerdings ist die Geschäftsordnung der Generalversammlung, anders als beispielsweise das IGH-Statut, kein Teil der UN-Charta<sup>620</sup>. In der Charta findet sich nur das Recht der Generalversammlung, sich eine Geschäftsordnung zu geben, Art. 21 S. 1 UN-Ch. Folglich sind die allein in der Geschäftsordnung der Generalversammlung verankerten Formen keine Machtbegrenzungsmechanismen im Sinne dieser Untersuchung.

## **2. Machtbegrenzung innerhalb des Sicherheitsrats**

Als Machtbegrenzungsmechanismen innerhalb des Sicherheitsrats kommen zum einen das Vetorecht (a.), zum anderen sonstige Mechanismen (b.) in Frage.

---

<sup>618</sup> UN Doc. A/520/Rev. 15 vom 21.12.1984, Änderungen durch GV-Res. 47/233, 48/264, 52/163 und 55/14. Deutscher Text unter <<http://www.un.org/Depts/german/go/gv/gvgo.html>>, Stand 31.5.2006.

<sup>619</sup> Siehe dazu M. Khan, Der Präsident der GV, Vereinte Nationen 14 (1966), 44.

<sup>620</sup> Siehe Art. 92 UN-Ch. sowie J. Kolasa, Rules of Procedure of the United Nations – A legal analysis, 1967; U. Kappelman, Die Geschäftsordnungen internationaler Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnung der Allgemeinen Versammlung der Vereinten Nationen, 1957; S.D. Bailey, The General Assembly of the United Nations, 1964.

### a. Die „Veto“-Regelung

Innerhalb des Sicherheitsrats stellt das so genannte „Veto“-Recht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gemäß Art. 27 Abs. 3 in Verbindung mit 23 Abs. 1 S. 1 UN-Ch. ein wichtiges Instrument der Machtbegrenzung dar. Das Wort „Veto“ allerdings kommt in der Charta gar nicht vor. Hält man sich strikt an den Wortlaut des Art. 27 Abs. 3 UN-Ch., dann bedarf es für Entscheidungen, die nicht Verfahrensfragen im Sinne des Abs. 2 betreffen, der Zustimmung „von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständigen Mitglieder“<sup>621</sup>. Allerdings hat sich seit 1946<sup>622</sup> eingebürgert, dass nur ein explizites „Nein“, also ein „Veto“<sup>623</sup>, das Zustandekommen eines Beschlusses hindert. Eine bloße Stimmenthaltung reicht nicht aus<sup>624</sup>. Diese zum Gewohnheitsrecht verdichtete Praxis ist insofern sinnvoll, als ein ständiges Mitglied damit seine Missbilligung eines Beschlusses förmlich zum Ausdruck bringen kann ohne aber sein Zustandekommen zu verhindern<sup>625</sup>. Sie wurde auch vom Internationalen Gerichtshof gebilligt<sup>626</sup>.

Die Rolle des Vetorechts in der Praxis kann gar nicht hoch genug eingestuft werden<sup>627</sup>: Explizit geregelt ist in der Charta zwar nur das Verfahren, das bei formalen Abstimmungen anzuwenden ist. Allerdings beeinflusst die Möglichkeit der fünf ständigen Mitglieder, bei der finalen Abstimmung ein Veto einzulegen, den Verlauf der Verhandlungen schon vom ersten Moment an. Sie bestimmt insbesondere das informelle Verfahren, in dem sich die unterschiedliche Macht von ständigen und nichtständigen Mitgliedern bereits deutlich widerspiegelt<sup>628</sup>.

<sup>621</sup> Der englische Text lautet: „affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members“; der französische: „un vote affirmatif de neuf des ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents“.

<sup>622</sup> Enthaltung der Sowjetunion in der Spanienfrage am 29.4.1946; siehe B. Simma/S. Brunner/H.-P. Kaul, Art. 27, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 46.

<sup>623</sup> *Lat.-frz.* „ich verbiete“ (Duden – Fremdwörterbuch, 1990, S. 812).

<sup>624</sup> B. Simma/S. Brunner/H.-P. Kaul, Art. 27, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 46. Englisch: „Voluntary abstention“.

<sup>625</sup> B. Simma / S. Brunner / H.-P. Kaul, Art. 27, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 99: „abstention ... as a more polite, less resolute „no““.

<sup>626</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, 16 (22).

<sup>627</sup> Einen Überblick über alle Vetoresolutionen gibt die Website <<http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm>>, Stand 31.5.2006. Siehe außerdem V. Löwe, *Die Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen*, Vereinte Nationen 39 (1991), 11-15.

<sup>628</sup> Vgl. H.-P. Kaul, *Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats*, Vereinte Nationen 46 (1998), 6-13.

Die durch das Vetorecht bewusst hervorgehobene Stellung der ständigen Mitglieder wird noch verstärkt durch die zwingende Rotation der nichtständigen Mitglieder; diese dürfen nach ihrem Ausscheiden gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 3 UN-Ch. nicht unmittelbar wieder gewählt werden<sup>629</sup>. Art. 27 Abs. 3 UN-Ch. enthält demzufolge ein starkes Element struktureller Ungleichheit zwischen den verschiedenen Arten von Sicherheitsratsmitgliedern<sup>630</sup>. So wie die eigentliche Abstimmung im Beschlussfassungsprozess des Sicherheitsrats nur die „Spitze des Eisberges“ ist, wird auch die Norm des Art. 27 UN-Ch. anschaulich als eine „tip-of-the-iceberg“-Norm bezeichnet, die vieles in sich birgt, was unmittelbar nicht sichtbar ist<sup>631</sup>.

Die Vetoregelung als Mechanismus innerhalb der Organisation ist ein Binnenmechanismus. Indem sie die Beschlussfassung im Sicherheitsrat erschwert, begrenzt sie seine Handlungsmöglichkeiten<sup>632</sup>. Dies kann einerseits zu ausbalancierteren Entscheidungen des Rates führen, wie zum Beispiel das Ringen um Resolution 1441 (2003) zum Irak zeigt, die erst nach langer Auseinandersetzung, vor allem zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich, zustande kam. Andererseits führte das Vetorecht oft auch zu einer Lähmung des Rates, wenn sich mindestens eines der ständigen Mitglieder der Mitwirkung in einer bestimmten Frage ganz verweigert. Eine solche Konstellation ging auch der *Uniting-for-Peace*-Resolution<sup>633</sup> voraus, die bereits oben dargestellt wurde<sup>634</sup>. Insofern kann also das Vetorecht bei konsequenter Ausübung sogar zur vollständigen Ohnmacht des Gremiums führen.

Allerdings stellt die Ausübung des Vetorechts prinzipiell ein in der Charta vorgesehenes Verhalten dar. Nicht jede Unfähigkeit des Rates, in einer Sache zu einem Beschluss zu kommen, kann deshalb als „Blockade“, „Unfähigkeit“ oder „Ohnmacht“ bezeichnet werden. Stattdessen kann es sich auch um ein „beredtes“ und damit ernstzunehmendes Schweigen handeln<sup>635</sup>. Diese Debatte wurde jüngst in Bezug auf die Konflikte im Kosovo und im Irak geführt.

---

<sup>629</sup> B. Simma / S. Brunner / H.-P. Kaul, Art. 27, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 92 ff.

<sup>630</sup> Ebenda, Rn. 93.

<sup>631</sup> AaO., Rn. 94.

<sup>632</sup> P.C. Szasz, *The Security Council Starts Legislating*, AJIL 96 (2002), 901-905 (905).

<sup>633</sup> GV-Res. 377/V vom 3.11.1950; dazu bereits oben § 3 II. 2. b.

<sup>634</sup> § 3 II. 2. b. (5).

<sup>635</sup> Siehe oben § 3 II. 2. b.

Die Auswirkungen des Vetorechts auf Machtbegrenzung und Effizienz der UNO sind also ambivalent. Der Haupteffekt ist ein hemmender: Die Regelung gibt einem ständigen Ratsmitglied die Möglichkeit, Beschlüsse des Rates zu verhindern. Dies hat zunächst eine Schwächung der Gesamtorganisation zur Folge. Die Vetorechtsregelung hat jedoch auch einen pragmatischen Grund, der auf der Akzeptanzebene zu einer höheren Anerkennung der Beschlüsse des Sicherheitsrats führen kann: Zwangsmaßnahmen gegenüber Staaten, insbesondere militärische, sollen nur beschlossen werden können, wenn wenigstens unter den fünf (ehemaligen) Großmächten Einigkeit darüber besteht.

Diese Selbstkontrolle des Sicherheitsrats kann langfristig nur dann funktionieren, wenn Zusammensetzung und Abstimmungsmodalitäten im Wesentlichen die Wirklichkeit des internationalen Systems widerspiegeln<sup>636</sup>. Vom zweiten Weltkrieg bis zum Ende des Ost-West-Gegensatzes stimmte die Zusammensetzung des Rates im Wesentlichen mit den Gegebenheiten in der Welt überein. Nach Ende des Ost-West-Konfliktes ist die Welt jedoch heterogener und multipolarer geworden. Diese veränderten weltpolitischen Gegebenheiten müssen sich in den Machtverhältnissen im Sicherheitsrat widerspiegeln<sup>637</sup>. Außerdem gewann der Sicherheitsrat nach dem Ende des Kalten Krieges zu Beginn der 90iger Jahre an Handlungsfähigkeit. Auch aus diesem Grund stieg das praktische Interesse an einer Ratsreform. 1992 wurde die Generalversammlung in der Sache aktiv<sup>638</sup>. Ein Jahr später setzte sie eine entsprechende Arbeitsgruppe der Generalversammlung ein<sup>639</sup>. Dabei standen zwei Fragen im Vordergrund: Zum einen die Veränderung des Mitgliederkreises; insbesondere Deutschland, Japan, Brasilien, Ägypten, Nigeria, Südafrika, Indien und Indonesien signalisierten Interesse an einem ständigen Sitz. Zum anderen ging es um die Reform seiner Arbeitsmethoden; also die Modifizierung bzw. gar

---

<sup>636</sup> T. Bruha / M. Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, *Vereinte Nationen* 46 (1998), 13-18 (18).

<sup>637</sup> Siehe insgesamt zu den Reformbestrebungen B. Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right to Veto*, 1996; B. Fassbender, *All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council*, *Max Planck Yearbook of International Law* 7 (2003), 183-218; L. Andrae, *Reform in der Warteschleife – Ein deutscher Sinn im UN-Sicherheitsrat?* 2002; G. Seidel, *Ist die UN-Charta noch zeitgemäß?*, *AVR* 33 (1995), 21-66 (35 ff.), sowie den Überblick bei <http://www.un.org/reform/> und <http://www.globalpolicy.org/security/reform/index.htm#procedures>, Stand jeweils 31.5.2006.

<sup>638</sup> GV-Res. 47/62 vom 11.12.1992, abgedruckt in *Europa-Archiv* 19 (1993), D 381.

<sup>639</sup> Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Matters Related to the Security Council (OEWG), errichtet durch GV-Res. 48/26 vom 3.12.1993.

Beseitigung des Vetorechts<sup>640</sup>. 1997 unterbreitete der damalige Präsident der Generalversammlung Razali Ismail einen umfassenden und viel versprechenden Reformentwurf, der jedoch an den unterschiedlichen Interessen der Mitglieder scheiterte<sup>641</sup>. In den Jahren 2004/2005 erfolgte ein erneuter Vorstoß, der ebenfalls fehlschlug<sup>642</sup>.

Bei den Reformvorschlägen spielte der Gesichtspunkt der Effizienz insofern eine Rolle, als die Repräsentativität des Gremiums nur so weit erhöht werden sollte, als seine Effizienz nicht allzu stark vermindert wäre<sup>643</sup>. Deshalb sollte der Kreis der Staaten, die über das Vetorecht verfügen, nicht erweitert werden<sup>644</sup>. Das Problem der Blockade des Rates wurde mit Rücksicht auf die Interessen der USA nicht behandelt; dafür aber die Rolle des IGH stärker betont<sup>645</sup>. Vom Grundanliegen her ging es bei der Reforminitiative zuvörderst um eine Stärkung und nicht um eine Schwächung des Rates<sup>646</sup>.

#### b. Sonstige Machtbegrenzungsmechanismen im Sicherheitsrat

Welche sonstigen Machtbegrenzungsmechanismen existieren im Sicherheitsrat? Zunächst einmal stellt der politische Konsens der fünf ständigen Mitglieder keine hinreichende Bedingung für die Beschlussfassung gemäß Art. 27 Abs. 3 bzw. 2 UN-Ch. dar; denn in jedem Falle muss die notwendige Anzahl von neun Stimmen

---

<sup>640</sup> I. Winkelmann, Security Council, in H. Volger (Hrsg.), Concise Encyclopedia of the UN, 2002, 497-505 (502).

<sup>641</sup> Press Release GA/9228 vom 20.3.1997; I. Winkelmann, Security Council, in H. Volger (Hrsg.), Concise Encyclopedia of the UN, 2002, 497-505 (502); G. Seidel, Reform der UNO, Recht und Politik 41 (2005), 85-98 (91 ff.).

<sup>642</sup> Vgl. das Schlussdokument des Weltgipfels 2005, GV-Res. 60/1 vom 16.9.2005, para. 153. Der Bericht des Generalsekretärs von März 2005 favorisierte zwei Modelle, die beide zu einer Gesamtgröße des Rates von 24 Mitgliedern geführt hätten, entweder die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen ohne Vetorecht oder keine neuen ständigen Sitze, stattdessen eine neue Kategorie von acht Sitzen mit erneuerbarer vierjähriger Amtszeit ohne Vetorecht. Siehe: In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs, A/59/2005 vom 21.3.2005, para. 170. Siehe außerdem den Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, A/59/565 vom 2.12.2004, S. 64 ff.

<sup>643</sup> So nannte der Bericht des Generalsekretärs A/59/2005 vom 21.3.2005, para. 169, folgende Anforderungen an die Reform des Sicherheitsrats: stärkere Beteiligung der Staaten, die finanziell, militärisch und auf diplomatischem Gebiet die größten Beiträge zu den Vereinten Nationen leisten; bessere Repräsentation der Entwicklungsländer; keine Beeinträchtigung der Wirksamkeit des Sicherheitsrats; Stärkung von Demokratie und Rechenschaftspflicht des Rates.

<sup>644</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs, A/59/2005 vom 21.3.2005, para. 170.

<sup>645</sup> Ebenda, para. 139.

<sup>646</sup> Vgl. das Schlussdokument des Weltgipfels 2005, GV-Res. 60/1 vom 16.9.2005, para. 153.

erreicht werden. Damit handelt es sich also um das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit (Dreifünftel-Mehrheit der Mitglieder). So kommt es oft gar nicht zur Ausübung des Vetos, weil schon die notwendigen neun Stimmen nicht zusammenkommen, so z.B. Anfang 2003 bei dem Versuch, eine zweite Irak-Resolution zu beschließen. Eine weitere Machtbegrenzung liegt in der Wahl der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder für zwei Jahre gemäß Art. 23 Abs. 1 und 2 UN-Ch. Darin liegt eine Schwächung des Rates begründet, weil sich die neuen Mitglieder immer wieder einarbeiten müssen.

### **3. Machtbegrenzungsmechanismen innerhalb des IGH**

Die UN-Charta enthält keine Machtbegrenzungsmechanismen, die innerhalb des IGH angesiedelt sind. Gemäß Art. 3 IGH-Statut darf dem IGH nicht mehr als ein Richter pro Mitgliedstaat angehören. Gemäß Art. 9 sollen im IGH die hauptsächlichen Formen der Zivilisation und der hauptsächlichen Rechtssysteme der Welt vertreten sein. Diese beiden Regeln garantieren eine gewisse Repräsentativität des Gerichts. Sie sind jedoch keine echten Binnenmechanismen, weil sie nicht „innerhalb“ des Gerichtshofs wirken, sondern sich auf noch zu wählende Personen beziehen. Im Ergebnis handelt es sich somit um keinen Machtbegrenzungsmechanismus im oben definierten Sinne.

Gemäß Art. 25 Abs. 3 IGH-Statut ist der Gerichtshof beschlussfähig, wenn zumindest neun Richter anwesend sind. Gemäß Art. 55 IGH-Statut wird im Gerichtshof mit der Stimmenmehrheit der anwesenden Richter entschieden, wobei im Fall der Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten oder seines Stellvertreters den Ausschlag gibt. Beides sind formalisierte Binnenmechanismen, die aber weder eine klar machtbegrenzende noch eine klar machtsteigernde Wirkung haben. Die Rolle des Präsidenten wird durch seine Funktion im Patt-Fall gestärkt. Ein wichtiger horizontaler Machtbegrenzungsmechanismus liegt in der Absetzbarkeit eines Richters durch den einstimmigen Beschluss der übrigen Mitglieder des Gerichtshofs, dass er die für das Amt erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt (18 IGH-Statut). In den *Rules of Court*<sup>647</sup> sind keine Mechanismen enthalten, die als Machtbegrenzungsmechanismen im Sinne dieser Studie in Frage kämen.

---

<sup>647</sup> Geschäftsordnung des Gerichtshofs (Rules of Court, 1978), zuletzt geändert am 5.12.2000, verfügbar unter <[www.icj-cij.org/icjwww/ibasicdocuments.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/ibasicdocuments.htm)>, Stand 15.12.2005, vgl. Art. 30 IGH-Statut.

#### IV. MACHTBEGRENZUNG DURCH INTERAKTION ZWISCHEN DEN ORGANEN

Machtbegrenzungsmechanismen könnten weiterhin in Form von Interaktion zwischen Generalversammlung, Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof existieren. Zunächst werden Machtbegrenzungsmechanismen im Verhältnis Generalversammlung – Sicherheitsrat (1.) sowie Sicherheitsrat – Internationaler Gerichtshof (2.) analysiert. Daran schließt sich die Untersuchung zum Verhältnis Generalversammlung – Internationaler Gerichtshof (3.) an.

##### 1. Interaktion im Verhältnis Generalversammlung – Sicherheitsrat

Hinsichtlich der Interaktion können drei Unterkategorien unterschieden werden: Kontrolle (a.), Einwirken auf ein anderes Organ (b.), Zusammenwirken (c.).

##### a. Formen formalisierter Kontrolle zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat?

Denkbar ist zum einen die Kontrolle des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung (1), zum anderen umgekehrt die Kontrolle der Generalversammlung durch den Sicherheitsrat (2).

##### (1) Kontrolle des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung?

Die Generalversammlung nimmt die Berichte des Sicherheitsrats (Art. 15 Abs. 1, 24 Abs. 3 UN-Ch.) und der anderen UN-Organe entgegen<sup>648</sup>. Auffällig ist, dass die Norm für die Berichte des Sicherheitsrats sich nicht im gleichen Absatz des Artikels 15 wie die Berichte der anderen Organe findet (Art. 15 Abs. 2 UN-Ch.). Wirtschafts- und Sozialrat sowie Treuhandrat sind gemäß Art. 60, 62, 63, 66, 85 UN-Ch. ausdrücklich der Autorität der Generalversammlung unterworfen.

Dem Wortlaut der Charta zufolge erhält die Generalversammlung die Berichte des Sicherheitsrats nicht nur, sondern sie prüft sie auch; die entsprechenden Formulierungen lauten „erhält und prüft“ (im Englischen: „receives and considers“) in Art. 15 Abs. 1 UN-Ch. und „zur Prüfung“ (im Englischen: „for its consideration“) in Art. 24 Abs. 3 UN-Ch.<sup>649</sup>. Daraus ergibt sich die Frage, ob der Generalversammlung die Stellung eines Aufsichtsorgans gegenüber dem Sicherheitsrat zugedacht wurde. Gegen ein solches Verständnis spricht zum einen, dass die Generalversammlung grundsätzlich nicht die Befugnis hat, den

---

<sup>648</sup> Dazu insgesamt F.A. Vallat, *The General Assembly and the Security Council of the United Nations*, BYIL 29 (1952), 63-104 (83 f.).

<sup>649</sup> Im Französischen Art. 15 Abs. 1 „reçoit et étudie“, Art. 24 Abs. 3 „pour examen“.



Sicherheitsrat bindende Beschlüsse zu fassen.<sup>650</sup> Wichtiger noch ist jedoch die Entstehungsgeschichte. Während der Konferenz von San Francisco wurde im Ausschuss II/2 der durch Kanada unterstützte Vorschlag Belgiens, der Generalversammlung ein ausdrückliches Recht einzuräumen, die Berichte zu erörtern und dazu Anmerkungen zu machen, abgelehnt. Stattdessen einigte man sich auf die allgemeine Formulierung, dass die Diskussions- und Empfehlungsrechte der Generalversammlung aus Art. 10 und 13 Abs. 1 UN-Ch. durch Art. 15 UN-Ch. nicht eingeschränkt werden<sup>651</sup>. Die Norm drückt wie auch Art. 12 UN-Ch. das Ziel der San-Francisco-Konferenz aus, mögliche Konflikte zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat zu vermeiden. Man wollte der Generalversammlung nicht die Möglichkeit geben, die Aktivitäten des Sicherheitsrats zu diskutieren oder gar zu kritisieren.

In der Praxis ist die Entgegennahme der Berichte des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung eine reine Formalität, bei der keine inhaltliche Diskussion stattfindet, sondern vom Bericht nur Kenntnis genommen wird<sup>652</sup>. Die Berichtspflicht des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung stellt einen Binnenmechanismus dar. Fraglich ist jedoch, ob die Berichtspflicht eine machtbegrenzende Wirkung hat. Dagegen spricht, dass die Berichtspflicht den Sicherheitsrat nicht in seinem Handeln beeinflusst. Andererseits könnte man davon ausgehen, dass jedes Organ, das sein Tun offen legen muss, dieses Handeln an der Kontrolle ausrichtet, dass also jeder Kontrollierte auf die Kontrolle reagiert. Unter dieser Prämisse wäre institutionalisierte Kontrolle immer Interaktion.

Außerdem existiert eine praktisch-politische Grenze des Sicherheitsrats: Er kann auf Dauer nicht gegen den klaren Willen der Staatengemeinschaft, so wie er sich in der Generalversammlung niedergeschlagen hat, agieren. Denn wenn eine Sicherheitsrats-Resolution weithin abgelehnt würde, bliebe sie toter Buchstabe, da

---

<sup>650</sup> So J. Delbrück, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, 1963, S. 35.

<sup>651</sup> UNCIO 9, S. 182 f. (Antrag), S. 245 (Abschlussdokument).

<sup>652</sup> Siehe dazu F.A. Vallat, The General Assembly and the Security Council of the United Nations, BYIL 29 (1952), 63-104 (84); C. Tomuschat, General Assembly, in R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, S. 548-557 (554). Kritisch jedoch E. Suy, Democracy in international relations: The necessity of Checks and Balances, Israel Yearbook on Human Rights 26 (1996), 125-136 (136), der eine Kontrolle des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung fordert. Anders wird die Bedeutung der Berichte jedoch offenbar von der Generalversammlung selbst gesehen; siehe den letzten Erwägungsgrund der GV-Res. 47/233 vom 14.9.1993, mit der die Ausschussstruktur der Generalversammlung reformiert wurde: „Recognizing also the importance of the reports of the Security Council and other principal organs of the United Nations to the General Assembly and of their substantive and in-depth consideration by the Assembly.“

der Sicherheitsrat keine Möglichkeit hat, eine solche missbilligte Resolution durchzusetzen. Im Gegenteil, seine Durchsetzungskraft hängt davon ab, dass die Staatengemeinschaft hinter ihm steht<sup>653</sup>. Wenn dies der Fall ist, erhöht sich der Druck auf etwaige Abweichler immens<sup>654</sup>.

So nahm der Sicherheitsrat in den verbindlichen Teil der Resolution 1373 (2001) nur Vorschriften auf, die den vorher verabschiedeten Empfehlungen der Generalversammlung entsprachen<sup>655</sup>. Gleichwohl wurde die Resolution 1373 (2001) von der Generalversammlung nur sehr verhalten aufgenommen; sie nahm in späteren Resolutionen bzw. Konventionsentwürfen nicht oder nur wenig darauf Bezug<sup>656</sup>. Bei diesen politischen Vorgängen handelt es sich jedoch nicht um eine formalisierte Kontrolle im Sinne des oben eingegrenzten Untersuchungsgegenstandes<sup>657</sup>. Deshalb soll darauf nicht näher eingegangen werden. Als Fazit ist festzuhalten, dass eine Kontrolle des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung nicht stattfindet.

## (2) Kontrolle der Generalversammlung durch den Sicherheitsrat?

Explizite Kontrollmöglichkeiten des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung sind in der Charta nicht vorgesehen. Auch in der Praxis gibt es keine formalisierten Kontrollmechanismen des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung. Vorstellbar sind allenfalls indirekte Mechanismen wie beispielsweise durch Informationspolitik, etwa die Zurückhaltung von Dokumenten. Da dies aber eine informelle Art der Kontrolle ist, soll darauf nicht weiter eingegangen werden. Es ist also festzuhalten, dass eine Kontrolle der Generalversammlung durch den Sicherheitsrat ebenfalls nicht stattfindet<sup>658</sup>.

---

<sup>653</sup> F. Delon, L'Assemblée générale peut-elle contrôler le Conseil de sécurité?, in Société française pour le droit international (Hrsg.), Le Chapitre VII de la charte des nations unies, colloque de Rennes, 1995, S. 239-242 (242).

<sup>654</sup> P.C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96 (2002), 901-905 (905).

<sup>655</sup> AaO., S. 905.

<sup>656</sup> Ebenda, S. 903.

<sup>657</sup> Siehe oben in der Einleitung: Gegenstand und Eingrenzung der Untersuchung.

<sup>658</sup> F. Delon, L'Assemblée générale peut-elle contrôler le Conseil de sécurité?, in Société française pour le droit international (Hrsg.), Le Chapitre VII de la charte des nations unies, colloque de Rennes, 1995, S. 239-242 (242).

### (3) Zwischenfazit

Die in der Generalversammlung vertretene große Mehrheit der UNO-Mitglieder verfügt über keine formalisierte Kontrollmöglichkeit gegenüber der kleinen Gruppe der Großen und Mächtigen im Sicherheitsrat. Zwar existiert eine Berichtspflicht des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung, sie ist aber eine reine Formalie und keine wirkliche Interaktion. Umgekehrt besteht jedoch auch keine Kontrolle der Generalversammlung durch den Sicherheitsrat.

### b. Formen formalisierten Einwirkens zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat

Untersucht werden Formen des Einwirkens einerseits auf die Zusammensetzung von Organen (1), andererseits auf das Prozedere (2).

#### (1) Einwirken auf die Zusammensetzung

Die Generalversammlung wählt die zehn nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats in einem zweijährigen Turnus (Art. 23 Abs. 1 UN-Ch.). Dies stellt einen Binnenmechanismus dar. Die Wahl beeinflusst auch die Fähigkeit der UNO, das Verhalten Anderer zu lenken, denn die Frage, wer im Sicherheitsrat sitzt, hat durchaus Einfluss auf die Außenmacht der UNO. Dieser kann sowohl verringernd als auch erhöhend sein. Das Einwirken der Generalversammlung auf die Zusammensetzung des Rates hat eine legitimitätsstiftende Wirkung. Es erhöht den Einfluss der Versammlung auf den Rat; es konstituiert Macht.

Wenn die nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder einmal gewählt sind, verfügt die Generalversammlung jedoch über keinerlei Möglichkeit der Einwirkung auf die Zusammensetzung des bestehenden Sicherheitsrats. Insbesondere hat sie kein Recht, den Rat „aufzulösen“, indem sie die Amtsperiode der nichtständigen Mitglieder vorzeitig beendet<sup>659</sup>. Das Fehlen dieses Rechtes wird aber in der Praxis zumindest teilweise dadurch ausgeglichen, dass die Amtsperiode der nichtständigen Mitglieder mit zwei Jahren (Art. 23 Abs. 2 UN-Ch.) verhältnismäßig kurz ist. Allerdings wird der Handlungsspielraum der Versammlung dadurch eingeschränkt, dass sie ausscheidende nichtständige Ratsmitglieder nicht durch eine unmittelbare Wiederwahl „belohnen“ darf<sup>660</sup>, auch diese Regelung zeigt, dass die Gründungsväter den Einfluss der Versammlung auf den Rat gering halten wollten.

---

<sup>659</sup> AaO., S. 242.

<sup>660</sup> Art. 23 Abs. 2 S. 3 UN-Ch.

Im Übrigen kann und darf die Generalversammlung den Sicherheitsrat auch nicht dadurch lahm legen, dass es ihr nicht gelingt, genügend nichtständige Mitglieder in den Rat zu wählen. Als sich diese Frage im Dezember 1979 stellte, kam der Rechtsberater der Vereinten Nationen zu dem Ergebnis, dass die Versammlung ihre Pflichten aus Art. 23 UN-Ch. verletze und der Rat trotz seiner Unvollzähligkeit gültige Entscheidungen fällen könne<sup>661</sup>.

Seitens des Sicherheitsrats gibt es keine Möglichkeiten, auf die Zusammensetzung der Generalversammlung einzuwirken, denn die Generalversammlung besteht gemäß Art. 9 Abs. 1 UN-Ch. *per definitionem* aus Vertretern aller UN-Mitglieder. Denkbar ist jedoch die Blockade der Aufnahme neuer Mitglieder in die UNO. Dies wäre allerdings kein Mechanismus innerhalb der UNO, weil die potenziellen Mitglieder noch außerhalb der Organisation stünden, und damit hier nicht zu untersuchen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass als Form des horizontalen Einwirkens auf die Zusammensetzung im Verhältnis Generalversammlung – Sicherheitsrat nur die Wahl der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder durch die Generalversammlung existiert. Ob diese einen Machtbegrenzungsmechanismus darstellt, ist unklar. Sie verringert die Gefahr des Machtmissbrauchs insofern, als die Wahl der Sicherheitsratsmitglieder damit auf eine breitere, legitimere Basis gestellt ist. Dadurch ist auch die richtige, vernünftige Ausübung der Macht durch den Sicherheitsrat wahrscheinlicher. Somit hat die Wahl der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder durch die Generalversammlung eine machtbegrenzende Wirkung. In umgekehrter Richtung ist ein horizontales Einwirken des Sicherheitsrats auf die Zusammensetzung der Generalversammlung nicht möglich.

## (2) Einwirken auf die Tätigkeit

Gemäß Art. 20 S. 2 UN-Ch. hat der Generalsekretär Sondersitzungen der Generalversammlung einzuberufen, wenn der Sicherheitsrat oder die Mehrheit der UN-Mitglieder dies verlangen<sup>662</sup>. Bislang fanden 28 Sondersitzungen statt<sup>663</sup>. Im Gegensatz zu regulären Sondersitzungen ist die Einberufung von Notstands-Sondersitzungen der Generalversammlung in der Charta nicht vorgesehen. Die Möglichkeit dazu wurde jedoch durch Resolution 377 (V) der Generalversammlung

---

<sup>661</sup> UN Juridical Yearbook 1979, 164 ff. Siehe auch die ähnliche den ECOSOC betreffende Situation im Jahre 1983: UN Juridical Yearbook 1983, 183 f. sowie H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, § 288.

<sup>662</sup> Siehe auch die Regeln 7 ff. der GV-GO, UN Doc. A/520/Rev. 15 vom 21.12.1984.

<sup>663</sup> <<http://www.un.org/ga/documents/lispss.htm>>, Stand 31.5.2006.

(*Uniting for Peace*) eingeführt<sup>664</sup>. Danach findet eine Notstands-Sondersitzung der Generalversammlung statt, wenn der Sicherheitsrat oder die Mehrheit der UN-Mitglieder dies verlangen. Dieses in der Charta nicht vorgesehene Prozedere wird vom Sicherheitsrat akzeptiert, was daran erkennbar ist, dass er selbst sechs der zehn bislang stattgefundenen Notstands-Sondersitzungen einberufen hat<sup>665</sup>.

Beides, reguläre Sondersitzungen und Notstands-Sondersitzungen, sind Formen der Einflussnahme des einen Organs (Sicherheitsrat) auf ein anderes Organ (Generalversammlung). Es handelt sich folglich um einen Binnenmechanismus. Wichtig dabei ist, dass es sich nur um *Möglichkeiten* des Sicherheitsrats handelt, die Generalversammlung in bestimmte Themen einzubeziehen. Der Rat ist dazu aber nicht *verpflichtet*. Wäre er es, würde dies eine Begrenzung gegenüber dem Rat in Form einer Pflicht zum Zusammenwirken darstellen.

Als zweite Form der Einflussnahme darf der Sicherheitsrat der Generalversammlung gem. Art. 11 Abs. 2, 1. HS UN-Ch. Fragen zur Erörterung vorlegen und sie gem. Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. um eine Empfehlung ersuchen. Die Generalversammlung entscheidet selbst, ob sie diesem Ersuchen nachkommt; sie hat dabei allerdings pflichtgemäßes Ermessen walten zu lassen. Die diesbezüglichen Anforderungen sind bei einem Ersuchen nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 UN-Ch. deutlich höher als bei einer Vorlage nach Art. 11 Abs. 2 UN-Ch<sup>666</sup>.

Umgekehrt kann die Generalversammlung Einfluss auf den Sicherheitsrat nehmen, indem sie Empfehlungen an ihn richtet. Dies ist gemäß Art. 11 Abs. 1 UN-Ch. hinsichtlich allgemeiner Grundsätze und gemäß Art. 11 Abs. 2 UN-Ch. auch hinsichtlich konkreter Friedensangelegenheiten der Fall, bei letzterem allerdings nur auf Vorlage durch ein Mitglied der Organisation, den Sicherheitsrat oder gemäß Art. 35 Abs. 2 UN-Ch. ein Nichtmitglied. Im Übrigen kann die Generalversammlung gemäß Art. 11 Abs. 3 UN-Ch. die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf friedensbedrohende Situationen lenken.

### (3) Zwischenfazit

Es existieren relativ wenige formalisierte Formen des Einwirkens zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat. Während die Generalversammlung auf

---

<sup>664</sup> GV-Res. 377 (V) vom 3.11.1950. Siehe dazu mit Beispielen oben § 3 II. 2. b. (5).

<sup>665</sup> <<http://www.un.org/ga/documents/liemsp.htm>>, Stand 31.5.2006. Siehe dazu schon oben bei § 3 II. 2. b. (5).

<sup>666</sup> K. Hailbronner / E. Klein, Art. 11, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 19; K. Hailbronner / E. Klein, Art. 12, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 25.

den Sicherheitsrat vor allem dadurch einwirkt, dass sie dessen nichtständige Mitglieder wählt, hat umgekehrt der Rat das Recht des Einwirken auf die Tätigkeit der Generalversammlung. So kann er gemäß Art. 11 Abs. 2, 1. HS, Art. 12 Abs. 1 UN-Ch. und auf Grund der *Uniting-for-Peace-Resolution* von der Generalversammlung Erörterungen und Empfehlungen zu bestimmten Themen erbitten bzw. Notstands-Sondersitzungen veranlassen.

### c. Formen des Zusammenwirkens von Generalversammlung und Sicherheitsrat

Sieht man von der Finanzierung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen durch die Generalversammlung gemäß Art. 17 UN-Ch. ab, welche hier gemäß der Eingrenzung der Arbeit außer Betracht bleiben soll<sup>667</sup>, so finden sich in der UN-Charta nur sehr wenige Felder, auf denen zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat eine formalisierte Zusammenarbeit vorgesehen ist. Diese befassen sich mit den mitgliedschaftlichen Rechten, mit der Wahl des Generalsekretärs und der IGH-Richter, sowie mit der Einberufung einer Überprüfungskonferenz.

Gemäß Art. 4 UN-Ch. sind Sicherheitsrat und Generalversammlung gemeinschaftlich für die Aufnahme neuer Mitglieder zuständig; sie erfolgt auf Vorschlag des Sicherheitsrats durch Beschluss der Generalversammlung. Trotz des insofern missverständlichen Wortlautes, der von einer „Empfehlung“ (recommendation) spricht, handelt es sich jedoch nicht um eine unverbindliche Anregung, sondern um einen wesentlichen Teil des zweiaktigen Wahlverfahrens<sup>668</sup>.

Das Beispiel der Blockade der Aufnahme neuer Mitglieder während des Ost-West-Konflikts veranschaulicht, wie die Probleme zwischen den beiden Organen die Zusammenarbeit hemmten; so hatten bis 1951 fünfzehn Staaten vergeblich um die Aufnahme in die Vereinten Nationen ersucht, unter anderem Italien. Die Generalversammlung empfahl gegenüber dem Sicherheitsrat mehrmals erfolglos die Aufnahme dieser Staaten. Die Vollversammlung versuchte sogar die Aufnahme ohne Zustimmung des Sicherheitsrats durchzusetzen; der IGH wies dieses Ansinnen jedoch zurück<sup>669</sup>. In dieser Situation funktionierte also der

---

<sup>667</sup> Siehe oben in der Einleitung: Gegenstand und Eingrenzung der Untersuchung.

<sup>668</sup> Siehe dazu H. Kelsen, *The Law of the UN*, 1951, S. 296; zur Entstehungsgeschichte, die diese Argumentation stützt: R.B. Russell / J.E. Muther, *A History of The United Nations Charter*, 1958, S. 856 ff.; siehe auch GV-Res. 11 (I) vom 24.1.1946, in der sie den Wunsch äußerte, dass der Sicherheitsrat ihr nur einen Kandidat anbieten möge, vgl. RP V, 111, § 97, UNYB 1946/47, 82.

<sup>669</sup> *Conditions of admission of a state to membership in the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1948, S. 57 ff.; *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, S. 4 ff. (10).

Machtbegrenzungsmechanismus, der gewährleisten sollte, dass keine Aufnahme von Neumitgliedern ohne Zustimmung von Sicherheitsrat *und* Generalversammlung stattfindet.

Gemäß Art. 6 UN-Ch. sind Sicherheitsrat und Generalversammlung auch gemeinschaftlich für den Ausschluss von Mitgliedern zuständig; sie erfolgt auf Empfehlung des Sicherheitsrats durch Beschluss der Generalversammlung. Gemäß Art. 5 UN-Ch. sind Sicherheitsrat und Generalversammlung ebenfalls gemeinschaftlich für die Suspension von mitgliedschaftlichen Rechten zuständig; sie erfolgt auf Empfehlung des Sicherheitsrats durch Beschluss der Generalversammlung. Gemäß Art. 4 ff. IGH-Statut werden weiterhin die IGH-Richter vom Sicherheitsrat und von der Generalversammlung bestimmt, wobei die Wahl in den beiden Gremien voneinander unabhängig stattfindet (Art. 8 IGH-Statut). All dieses „Zusammenwirken“ bei Wahlen stellt also um kein echtes Miteinander-Wirken dar, sondern ein Nacheinander- bzw. Parallel-Handeln in gleicher Sache.

Der Generalsekretär wird gemäß Art. 97 UN-Ch. auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt. Gemäß Art. 109 Abs. 3 UN-Ch. können eine einfache Mehrheit in der Generalversammlung und sieben beliebige Mitglieder des Sicherheitsrats eine Konferenz zur Revision der Charta beschließen; dazu ist es bisher, vor allem auf Grund des Widerstands des Rates, jedoch nicht gekommen.

Wie sind diese Mechanismen einzuordnen? Es handelt sich um Binnenmechanismen, da sie zwischen zwei UN-Organen stattfinden. Einerseits führen sie wegen der größeren Breite der Entscheidungsträger zu einer verminderten Machtmissbrauchsgefahr. Andererseits wird durch die Mitwirkung des Sicherheitsrats die Möglichkeit der Vetoausübung bis hin zur Blockade eröffnet. Ein Mechanismus zur Verhinderung von Machtmissbrauch existiert dabei nicht. Dadurch, dass bei den genannten Mechanismen sowohl die Generalversammlung als auch der Sicherheitsrat zustimmen müssen, wird also die Effizienz der Verfahren zu Gunsten der Einschränkung der Missbrauchsgefahr gesenkt, aber gleichzeitig eine neue Missbrauchsgefahr eröffnet.

#### d. Fazit

Als Fazit zur Interaktion zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat ist festzuhalten, dass zwischen diesen beiden Organen keine formalisierten Kontrollmechanismen existieren. Insbesondere stellt die Berichtspflicht des Rates

an die Vollversammlung keine Kontrolle dar, weil letztere die Berichte jeweils nur zur Kenntnis nimmt und daher die Berichtspflicht keinen signifikanten Einfluss auf das Handeln des Rates hat.

Ebenso bestehen nur wenige Formen des Einwirkens, diese vor allem bei der Einflussnahme auf die Zusammensetzung der Organe sowie auf die Sitzungen und deren Tagesordnung. Des Weiteren existieren kaum Bereiche, in denen ein Zusammenwirken zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat durch die Charta ausdrücklich vorgesehen ist: die Wahl des Generalsekretärs und der IGH-Richter, die Aufnahme neuer Mitglieder sowie die Einberufung einer Konferenz zur Überarbeitung der Charta.

## **2. Interaktion im Verhältnis Sicherheitsrat – Internationaler Gerichtshof**

Nachdem die Frage einer Sperrwirkung zwischen Sicherheitsrat und IGH als möglicher Abgrenzungsmechanismus bereits behandelt wurde<sup>670</sup>, wendet sich die Analyse jetzt dem Thema gegenseitiger Kontrolle zwischen Sicherheitsrat und IGH zu. Wenn eine Kontrollmöglichkeit zwischen diesen beiden Organen existierte, wäre dies ein sehr wichtiger Machtbegrenzungsmechanismus.

### **a. Kontrolle des Sicherheitsrats durch den IGH?**

Ob der IGH gegenüber dem Sicherheitsrat zu einer Rechtskontrolle berechtigt oder im Sinne einer „Rule of Law“ sogar verpflichtet ist, ist eine äußerst komplexe und viel diskutierte Frage<sup>671</sup>, insbesondere weil die Charta dazu schweigt.

### **(1) Unterscheidung von Rechtsbindung und Kontrolle**

Wichtig dabei ist es, die Frage nach der *Überprüfbarkeit* des Handelns des Sicherheitsrats (Kontrolle) von dem vorher zu erörternden Thema der *Rechtsbindung* dieses Gremiums zu unterscheiden<sup>672</sup>. Die Rechtsbindung des Sicherheitsrats ist eine Vorbedingung für die Frage nach der Kontrolle durch den IGH, der ja gem. Art. 38 IGH-Statut die ihm unterbreiteten Streitigkeiten auf Grundlage des Rechts – und nicht der politischen Zweckmäßigkeit oder anderer Gesichtspunkte – entscheidet. Eine Beurteilung der Akte des Sicherheitsrats auf

---

<sup>670</sup> Oben § 3 II. 3.b.

<sup>671</sup> Siehe dazu die umfassenden Literaturangaben in Fn. 39.



Grundlage des Rechts ist nur sinnvoll, wenn dieser in irgendeiner Weise an einen rechtlichen Rahmen gebunden ist. Wäre demgegenüber der Sicherheitsrat vollkommen frei, so zu agieren wie er will, dann stellte sich die Frage nach der Überprüfung gar nicht, weil es dann keinen Prüfungsmaßstab gäbe. So formulierte auch Richter Shahabuddeen zwei voneinander zu trennende, aber aufeinander aufbauende Fragen:

„Are there any limits to the Council’s powers of appreciation? [...] If there are any limits, what are those limits and what body, if other than the Security Council, is competent to say what those limits are?“<sup>673</sup>

Zu prüfen ist also zunächst, ob es irgendwelche rechtlichen Voraussetzungen bzw. Grenzen für das Handeln des Sicherheitsrats gibt. Diese Frage ist Gegenstand einer großen Anzahl von Schrifttum und wird sehr unterschiedlich beurteilt. Im Folgenden sollen die wichtigsten Argumente für und gegen eine Rechtsbindung kurz dargestellt werden. Dabei kann man verschiedene, ringförmig ineinander liegende Rechtsebenen einer möglichen Bindung des Sicherheitsrats unterscheiden.

Den innersten Ring stellen die Voraussetzungen nach Art. 39 UN-Ch. dar. Es ist unbestritten, dass sie erfüllt sein müssen, wenn der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII anordnen will. Insbesondere muss er dazu eine Bedrohung bzw. einen Bruch des Weltfriedens oder eine Angriffshandlung festgestellt haben<sup>674</sup>. Unklar ist aber, ob diese Feststellung vollkommen im Ermessen des Rates liegt oder ob es diesbezüglich auch rechtliche Grenzen gibt. Insbesondere wird zu Recht betont, dass die Schlagkraft der Resolutionen des Sicherheitsrats von der Akzeptanz durch die UN-Mitgliedstaaten abhängt. Wenn diese die Rechtmäßigkeit von Sicherheitsrats-Resolutionen aber in Frage stellen dürften, wäre ihnen eine billige Entschuldigung für deren Nichtbefolgung

---

<sup>672</sup> Vgl. nur C.J. Greenwood, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague’s 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (85).

<sup>673</sup> Richter M. Shahabuddeen, Separate opinion, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, S. 3 ff. (32).

<sup>674</sup> Siehe dazu nur P.C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, *AJIL* 96 (2002), 901-905 (904 f.). Siehe zur weiteren Praxis in der Frühzeit der Vereinten Nationen *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, S. 16 ff.

gegeben<sup>675</sup>. Diese Ansicht wird plastisch dargestellt vom Delegierten Stassen bei den Gründungsverhandlungen zur UNO<sup>676</sup>:

„It is our view that the people of the world wish to establish a Security Council, that is, a policeman who will say, when anyone starts to fight, ‘Stop fighting’. Period. And then it will say, when anyone is all ready to begin to fight, ‘You must not fight’. Period. That is the function of a police man, and it must be just that short and that abrupt; that is, unless at that place we add any more, then we would say, ‘Stop fighting unless you claim international law is on your side.’ That would lead to a weakening and a confusion in our interpretation.”

Die Voraussetzung des Art. 39 UN-Ch. wird teilweise eingeengt, indem beispielsweise eine nachweisbare Verbindung zu militärischer Gewalt verlangt wird, die Situation müsse destabilisierend und potenziell explosiv sein<sup>677</sup>. Einen nächsten, zweitinnersten Ring bilden die sonstigen Bestimmungen der UN-Charta. Ob der Sicherheitsrat daran gebunden ist, erscheint unklar. Es wird teilweise bejaht unter Verweis darauf, dass der Rat als Organ einer Internationalen Organisation an deren Charta gebunden sei<sup>678</sup>. So betonte das ICTY:

„The Security Council is an organ of an international organization, established by a treaty which serves as a constitutional framework for that organization. The Security Council is thus subjected to certain constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be. Those powers cannot, in any case go beyond the limits of the jurisdiction of the Organization at large [...]. In any case, neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as *legibus solutus* (unbound by law).“<sup>679</sup>

Für eine solche Bindung an die Bestimmungen der UN-Charta spricht auch, dass es in Art. 24 Abs. 2 S. 1 UN-Ch. heißt: „Bei der Erfüllung seiner Pflichten handelt der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen.“<sup>680</sup> Diese sind in Art. 1 und 2 UN-Ch. dargelegt. Diese Ansicht wird unterstützt durch folgende Stellungnahme des Generalsekretärs vor dem Sicherheitsrat, das im zweiten Namibia-Gutachten zitiert wird:

---

<sup>675</sup> B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (535).

<sup>676</sup> UNCIO 6 (1945), S. 29.

<sup>677</sup> B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (544).

<sup>678</sup> AaO., S. 534.

<sup>679</sup> ICTY, *Prosecutor v. Duško Tadić* (2.10.1995), ILM 35 (1996), S. 32 ff. (42, para. 28).

<sup>680</sup> S. Schmah, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (226); B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (537).

„...the Members of the United Nations have conferred upon the Security Council powers commensurate with the responsibility for the maintenance of peace and security. The only limitations are the fundamental principals and purposes found in Chapter I of the Charter.“<sup>681</sup>

Ein weiteres Argument folgt aus dem Wortlaut von Art. 25 UN-Ch., dem zufolge die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Beschlüsse des Sicherheitsrats „im Einklang mit dieser Charta“ anzunehmen<sup>682</sup>. Schließlich heißt es, der Sicherheitsrat solle auch deshalb nicht die autoritative Deutungshoheit über die UN-Charta besitzen, weil dann die Gefahr von weitreichenden Vertragsmodifikationen ohne Einbeziehung der nationalen Parlamente bestünde, was der in Art. 2 Abs. 1 UN-Ch. garantierten Souveränität der Staaten widersprechen könnte<sup>683</sup>.

Noch umstrittener und schwieriger als die Frage der Bindung des Sicherheitsrats an die Charta ist die Frage nach seiner Bindung an allgemeines Völkerrecht als äußerste Rechtsebene. Dazu gehören das Völkervertragsrecht, zwingendes Völkerrecht (*jus cogens*) sowie sonstiges allgemeines Völkerrecht. Gegen eine Bindung des Sicherheitsrats an das Völkervertragsrecht wird Art. 103 UN-Ch. vorgebracht, dem zufolge bei Widersprüchen zwischen Verpflichtungen aus der Charta und Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften die Bindungen aus der Charta Vorrang haben. Es ist allerdings unklar, ob zu den „Verpflichtungen aus der Charta“ auch verbindliche Beschlüsse des Sicherheitsrats zählen.

Ebenfalls umstritten ist die Frage der Bindung des Sicherheitsrats an *jus cogens*<sup>684</sup>. Das wird teilweise abgelehnt unter Verweis auf die vermeintlich völkervertragsrechtlichen Wurzeln (Art. 53 WVK) des *jus-cogens*-Konzepts<sup>685</sup>. Diese Begründung ist jedoch nicht überzeugend, denn das *jus-cogens*-Konzept wurzelt nicht im Völkervertragsrecht, sondern hat sich dort nur widerspiegelt. Die

---

<sup>681</sup> Statement des Generalsekretärs vor dem Sicherheitsrat, 10.1.1947, zitiert in *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, S. 16 (52).

<sup>682</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, S. 16 (52 f.); S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (225 f.).

<sup>683</sup> S. Schmahl, aaO., S. 226.

<sup>684</sup> Zum *jus cogens* allgemein: S. Kadelbach, *Zwingendes Völkerrecht*, 1992.

<sup>685</sup> So B. Martenczuk, *The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review*, *EJIL* 10 (1999), 517-547 (546).

Frage der Bindung des Sicherheitsrats an *jus cogens* gelangte im Bosnien-Genozid-Fall vor dem IGH zu praktischer juristischer Bedeutung. Bosnien-Herzegowina machte geltend, das durch Sicherheitsrats-Resolution 713 (1991) verhängte Waffenembargo habe dem Land seine Fähigkeit zur Selbstverteidigung genommen und damit indirekt den stattgefundenen Völkermord unterstützt<sup>686</sup>. Folglich habe Resolution 713 gegen das Völkermord-Verbot verstoßen, das einhellig zum *jus cogens* gezählt wird. Richter Lauterpacht sprach sich in seiner separate opinion dezidiert für die Bindung des Rates an *jus cogens* aus:

„The relief which Article 103 of the Charter may give the Security Council in a case of conflict between one of its decisions and an operative treaty obligation cannot – as a matter of simple hierarchy of norms – extend to a conflict between a Security Council resolution and *jus cogens*. Indeed, one only has to state the opposite proposition thus – that a Security Council resolution may even require participation in genocide – for its unacceptability to be apparent.“<sup>687</sup>

Die Frage der Bindung des Sicherheitsrats an sonstiges allgemeines Völkerrecht ist umstritten<sup>688</sup>. Dafür spricht, dass die Vereinten Nationen auch eine *Rechtsgemeinschaft* darstellen. Sie unterliegen der Gerechtigkeit und dem Völkerrecht, Art. 1 Abs. 1 UN-Ch., sowie den Menschenrechten, Art. 1 Abs. 3, 55 lit. c, 62 Abs. 2 UN-Ch.<sup>689</sup> Ein weiteres Argument für die Rechtsbindung des Sicherheitsrats ist, dass seine Eingriffsbefugnisse sehr weitgreifend sind, besonders im Rahmen des Kapitel VII. Bereits nichtmilitärische Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat berühren dessen Souveränität und Autonomie in empfindlicher Weise<sup>690</sup>. Sanktionen greifen mittelbar in die Freiheitsrechte der Bürger des betroffenen Staates ein – bei militärischen Sanktionen sogar in die höchsten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit<sup>691</sup>. Daraus ergibt sich, dass der

---

<sup>686</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, Provisional Measures, ICJ Reports 1993, S. 325 ff.

<sup>687</sup> Richter E. Lauterpacht, Separate opinion, in *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, Provisional Measures, ICJ Reports 1993, S. 325 ff. (440). Für eine Bindung des Sicherheitsrats an *jus cogens* auch S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (226 f.).

<sup>688</sup> Zweifelnd B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (544, 546); wohl bejahend S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (226 f.).

<sup>689</sup> Dazu kürzlich auch das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache T-315/01, Kadi / Rat und Kommission, Urteil vom 21.9.2005, paras. 226 ff.

<sup>690</sup> S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (227).

<sup>691</sup> Ebenda.

Sicherheitsrat nicht willkürlich handeln darf<sup>692</sup>. Im Ergebnis ist deshalb davon auszugehen, dass der Sicherheitsrat gewissen rechtlichen Grenzen unterliegt<sup>693</sup>.

## (2) Keine direkte gerichtliche Kontrolle

Was nun die daran anschließende Frage nach der Überprüfbarkeit des Handelns der Sicherheitsrats anbelangt, ist eine direkte gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Handelns der anderen UN-Organen und somit auch des Sicherheitsrats durch den IGH nicht vorgesehen<sup>694</sup>. Vor dem IGH stehen nur zwei Verfahrensarten zur Verfügung: zum einen das Streitverfahren; gemäß Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut sind jedoch in diesem Verfahren nur Staaten berechtigt, als Parteien vor dem IGH aufzutreten, nicht jedoch Organe der UNO.

Zum anderen existiert das Gutachtenverfahren, mit dem Organe der UNO rechtliche Fragen vom IGH klären lassen können. Ziel des Verfahrens ist „to offer legal advice to the organs and institutions requesting the opinion“<sup>695</sup> und „to guide the United Nations in respect of its own action“<sup>696</sup>. Ein solches Gutachten ist allerdings nicht rechtsverbindlich<sup>697</sup>. Außerdem darf der IGH in diesem Verfahren nicht eigeninitiativ tätig werden, was einer stärkeren Kontrollbefugnis entspräche, sondern nur auf Ersuchen eines anderen Organs. Der IGH wurde bewusst nicht zum Verfassungsgericht der UNO gemacht. Dementsprechend lautet eine viel zitierte Passage im zweiten Namibia-Gutachten:

„Undoubtedly, the Court does not possess powers of judicial review or appeal in respect of the decisions taken by the United Nations organs concerned.“<sup>698</sup>

---

<sup>692</sup> AaO., S. 228.

<sup>693</sup> Zum gleichen Ergebnis kommt S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (225 ff.). Anders B. Martenczuk, *The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review*, *EJIL* 10 (1999), 517-547 (546): Das Ermessen des Sicherheitsrats im Rahmen von Art. 39 sei im Großen und Ganzen unbeschränkt.

<sup>694</sup> C.J. Greenwood, *The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice*, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (85).

<sup>695</sup> *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, S. 226 ff. (236).

<sup>696</sup> *Reservations to the convention on the prevention an punishment of the crime of genocide*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1951, S. 15 ff. (19).

<sup>697</sup> H.W.A. Thirlway, *Advisory Opinions of International Courts*, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, 1992, S. 38-43 (38).

<sup>698</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, S. 16 (45).

Ähnlich hatte der IGH schon 1962 in seinem *Certain-Expenses* – Gutachten formuliert:

„In the legal systems of States, there is often some procedure for determining the validity of even a legislative or governmental act, but no analogous procedure is to be found in the structure of the United Nations. [...] As anticipated in 1945, therefore, each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction.“<sup>699</sup>

Eine direkte, institutionalisierte Möglichkeit des IGH, Resolutionen des Sicherheitsrats zu überprüfen, hätte einschneidende Auswirkungen auf die Effizienz der Friedenssicherungsfunktion des Sicherheitsrats. Der Sicherheitsrat muss unverzüglich wirksame Maßnahmen ergreifen können. Die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen darf nicht auf den IGH verlagert werden, weil sonst der gesamte Mechanismus von Kapitel VII in Gefahr geriete. Bis endgültige richterliche Entscheidungen gefällt sind, können Jahre vergehen, wie zum Beispiel das Lockerbie-Verfahren zeigte. Resolutionstreue Mitglieder müssten befürchten, wegen der Befolgung von Entscheidungen des Sicherheitsrats vor dem IGH verklagt zu werden<sup>700</sup>. Andererseits gab es einige Gutachtenverfahren vor dem IGH, die relativ deutlich den Charakter eines Organstreits aufwiesen<sup>701</sup>.

### (3) Jedoch inzidente Überprüfung

In Betracht kommt aber eine inzidente Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Akte der anderen UN-Organen durch den IGH. Inzident meint in diesem Zusammenhang, dass die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns eines Organs nicht im Mittelpunkt des Verfahrens steht, sondern ein notwendiger Nebenpunkt ist. Somit liegt eine Situation der inzidenten Kontrolle dann vor, wenn in einem zulässigen Verfahren die Rechtmäßigkeit eines Aktes eines UN-Organs eine streitentscheidende Vorfrage darstellt. Bei Resolutionen des Sicherheitsrats handelt es sich um normative Regelungen auf vertraglicher Grundlage, die gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut vom IGH bei der Urteilsfindung anzuwenden sind<sup>702</sup>.

---

<sup>699</sup> *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, S. 151 ff. (168).

<sup>700</sup> B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 102 f.; H.K. Hubbard, Separation of Powers Within the United Nations: A Revised Role for the International Court of Justice, Stanford Law Review 38 (1985/1986), 165-194.

<sup>701</sup> Siehe nur *Conditions of admission of a state to membership in the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1948, S. 57 ff.; *Competence of the general assembly for the admission of a state to the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, S. 4 ff., sowie aus jüngerer Zeit *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, S. 226 ff.

<sup>702</sup> B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 34.

Voraussetzung ist freilich, dass die entsprechende Resolution im konkreten Streitfall die Streitparteien zu binden vermag.

Fraglich ist nun, ob eine Befugnis des IGH zur inzidenten völkerrechtlichen Kontrolle von Resolutionen des Sicherheitsrats besteht. Für eine solche Möglichkeit spricht, dass sich der Charta kein generelles Rechtsprechungsverbot im Sinne einer „political question“-Doktrin entnehmen lässt und es auf internationaler Ebene keinen grundsätzlichen Gegensatz zwischen rechtlichen und politischen Streitigkeiten gibt<sup>703</sup>. Mit dieser Argumentation hat sich die Berufungskammer des ICTY in der *Tadić*-Entscheidung vom 2.10.1995 zur Überprüfung von Resolutionen des Sicherheitsrats für zuständig erklärt<sup>704</sup>.

Die Diskussion über eine inzidente Kontrolle des Sicherheitsrats durch den IGH wird dadurch erschwert, dass der Begriff der „powers of judicial review“ auslegungsfähig ist. So mag es zwar zutreffen, dass es kein spezifisches, unabhängiges Verfahren zur Kontrolle von anderen UN-Organen gibt. Trotzdem erscheint es möglich, dass die Gründer der UNO einen „dezentralisierten Ansatz“ zur Charta-Interpretation verfolgten, der gleichwohl Möglichkeiten zur inzidenten Kontrolle beinhaltet<sup>705</sup>. Dementsprechend fährt der IGH im Namibia-Gutachten an der oben zitierten Stelle fort:

„However, in the exercise of its judicial function and since objections have been advanced the Court, in the course of its reasoning, will consider these objections before determining any legal consequences arising from those resolutions.“<sup>706</sup>

Noch klarer formulierte Richter Onyeama in seiner separate opinion zu diesem Namibia-Gutachten:

„The Court’s powers are clearly defined by the Statute, and do not include powers to review decisions of other organs of the United Nations; but when, as in the present proceedings, such decisions bear upon a case properly before the Court, and a correct judgment or opinion could not be rendered without determining the validity of such

---

<sup>703</sup> S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (227).

<sup>704</sup> ICTY, *Prosecutor v. Duško Tadić* (2.10.1995), ILM 35 (1996), S. 32 ff.

<sup>705</sup> B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, *EJIL* 10 (1999), 517-547 (525 f.).

<sup>706</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, S. 16 (45).

decisions, the Court could not possibly avoid such a determination without abdicating its role of a judicial organ.”<sup>707</sup>

#### (4) Zurückhaltende Praxis des IGH

Der IGH zeigte sich jedoch zurückhaltend gegenüber einer Kontrolle des Sicherheitsrats<sup>708</sup>: 1976 wurde im Agäis-Fall zum ersten Mal die Frage der gleichzeitigen Befassung von IGH und Sicherheitsrat aufgeworfen. Ein ähnliches Problem stellte sich drei Jahre später im Teheraner Geiselfall (1979). In den Lockerbie-Entscheidungen 1992 und 1998 wurde das mögliche Fehlen einer Kompetenz des Gerichts zur Rechtskontrolle kaum thematisiert. In seiner Entscheidung von 1992 über die Anordnung einstweiliger Maßnahmen behielt sich der Gerichtshof indirekt eine spätere Prüfung der Rechtmäßigkeit der Sicherheitsrats-Resolutionen vor, indem er formulierte:

„Whereas the Court, while not *at this stage* called upon to determine definitively the legal effect of Security Council resolution 748 (1992), [...]“<sup>709</sup>.

In seiner abweichenden Meinung zum Lockerbie-Urteil von 1998 betonte Richter Rezek:

« La Cour jouit d’une pleine compétence pour l’interprétation et l’application du droit dans une affaire contentieuse, même quand l’exercice de cette compétence peut entraîner l’examen critique d’une décision d’un autre organe des Nations Unies. »<sup>710</sup>

---

<sup>707</sup> Richter Onyeama, Separate Opinion, in *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security council Resolution 276 (1970)*, ICJ Reports 1971, S. 16 (143 f.).

<sup>708</sup> Siehe S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2006, S. 129-140, “in a spirit of co-operation” (S. 138). P.C. Szasz, *The Security Council Starts Legislating*, AJIL 96 (2002), 901-905 (904).

<sup>709</sup> *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, S. 3 ff. (15, para. 40), Hervorhebung hinzugefügt. Siehe dazu B. Graefrath, *Leave to the Court What Belongs to the Court: the Libyan Case*, EJIL 4 (1993), 184-205 (185).



(5) Argumente für und gegen die Kontrolle des Sicherheitsrats

Gegen die Überprüfbarkeit von Resolutionen des Sicherheitsrats durch den IGH<sup>711</sup> spricht zum einen, dass bei der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco diesbezügliche Vorschläge abgelehnt wurden<sup>712</sup>. So schlug Belgien vor, dass ein Mitgliedsstaat ein Gutachten des IGH anfordern könne, wenn er der Meinung ist, dass eine Empfehlung des Sicherheitsrats ihn in essenziellen Rechten verletze. Wenn der IGH eine Rechtsverletzung bejahe, solle der Sicherheitsrat die Angelegenheit neu behandeln oder der Generalversammlung zur Entscheidung vorlegen<sup>713</sup>. Die Sowjetunion, GB, USA u. a. positionierten sich gegen diesen belgischen Vorstoß. Frankreich äußerte zwar Sympathie, zweifelte jedoch an der Effizienz des vorgeschlagenen Prozederes. Auf Nachfrage Belgiens wurde versichert, dass der Sicherheitsrat unter Abschnitt A. des VIII. Kapitels der UN-Charta, dem heutigen Kapitel VI, keine Zwangs- oder Durchsetzungskompetenzen haben wird. Daraufhin zog Belgien seinen Vorschlag zurück<sup>714</sup>. Aus dieser

---

<sup>710</sup> F. Rezek, Separate opinion, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libya vs. UK)*, Urteil vom 27.2.1998, ICJ Rep. 1998, S. 9 ff. (62 f.).

<sup>711</sup> Siehe zum Folgenden umfassend C.J. Greenwood, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (85 f.); M. Fraas, *Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof: Die Rechtmäßigkeitsprüfung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Rahmen des VII. Kapitels der Charta durch den Internationalen Gerichtshof*, 1998; M. Herdegen, *Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrats - Aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht ?*, 1998; J. Herbst, *Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrats*, 1999; B. Martenczuk, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des WeltSicherheitsrats: Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof*, 1996; D. Akande, *The International Court of Justice and the Security Council*, ICLQ 46 (1997), 309-343; J.E. Alvarez, *Judging the Security Council*, AJIL 90 (1996), 1-39; M.S.M. Amr, *The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations*, 2003; M. Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of Its Acts*, 1995; T.M. Franck, *The «Powers of Appreciation»: Who is the ultimate guardian of the UN legality?*, AJIL 86 (1992), 519-523; V. Gowlland-Debbas, *The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the light of the Lockerbie Case*, AJIL, 88 (1994), 643-677. B. Graefrath, *Leave to the court what belongs to the court – The Libyan Case*, EJIL 4 (1993), 184-205. H.K. Hubbard, *Separation of Powers Within the United Nations: A Revised Role for the International Court of Justice*, Stanford Law Review 38 (1985/1986), 165-194. P. Malanczuk, *Reconsidering the relationship between the ICJ and the Security Council*, in W.P. Heere (Hrsg.), *International law and The Hague's 750th anniversary*, 1999, S. 87-99. A. Pellet, *Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ?*, in *Société française pour le droit international (Hrsg.), Le Chapitre VII de la charte des nations unies, colloque de Rennes*, 1995, S. 221-238.

<sup>712</sup> Richter Weeramantry, *Dissenting Opinion*, in *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie*, Provisional Measures, 14.4.1992, ICJ Rep. 1992, 55 ff. (61-65) m.w.N. Siehe auch B. Lorinser, *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats*, 1996, S. 60 ff.

<sup>713</sup> UNCIO 12, S. 48-49.

<sup>714</sup> *Ibidem*.

Vorgeschichte kann zwar nicht geschlossen werden, dass nach dem Willen der Delegierten auch verbindliche Resolutionen nach dem heutigen Kapitel VII nicht überprüfbar sein sollten. Es wurde jedoch deutlich, dass der IGH nicht als „institutioneller ‚Kontrollleur‘“ des Sicherheitsrats auftreten sollte. Andererseits wurde auch nichts darüber ausgesagt, ob der IGH in keinem Fall Akte des Sicherheitsrats überprüfen darf und sie immer hinnehmen muss<sup>715</sup>. Von einer unbewussten Regelungslücke ist jedenfalls nicht auszugehen.

Zum anderen könnte eine solche Rechtskontrolle einen destabilisierenden Effekt auf die Arbeit des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII der UN-Charta haben. Seine Maßnahmen würden entwertet, weil über ihnen permanent das Damoklesschwert der Rechtskontrolle hänge. Weiterhin spricht gegen Kontrollbefugnisse des IGH gegenüber dem Sicherheitsrat, dass dessen Wiederbelebung nach dem Ende des Kalten Krieges einen wichtigen Fortschritt darstellt; seine neu gewonnene Wirksamkeit sollte nicht unterminiert werden. Schließlich könnte damit argumentiert werden, dass über die Frage, wie am besten der Weltfrieden geschützt bzw. wiederhergestellt werden kann, Politiker besser befinden könnten als Juristen.

Eine überzeugende, vermittelnde Ansicht besteht darin, dass eine Rechtskontrolle des Sicherheitsrats nur bei klaren, offensichtlichen Rechtsfehlern („error of law“) möglich sei<sup>716</sup>. Kein Argument gegen die Kontrolle des Sicherheitsrats durch den IGH stellt jedenfalls das oben dargestellte Berücksichtigungsgebot dar<sup>717</sup>. Aus ihm folgt keine Akzeptanzpflicht, sondern nur eine Pflicht, die Entscheidungen des anderen Organs in das eigene Ermessen einzustellen.

#### (6) Umfang der inzidenten Rechtmäßigkeitskontrolle

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der IGH keine direkte Kontrollinstanz gegenüber dem Sicherheitsrat darstellt. Er hat aber eine inzidente Kontrollbefugnis<sup>718</sup>. Die formelle Rechtmäßigkeit ist überprüfbar, wenn es sich nicht um Fragen des Selbstorganisationsrechts handelt. Was die materielle Rechtmäßigkeit angeht, ist die Tatbestandsseite durch

---

<sup>715</sup> B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 62.

<sup>716</sup> B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (538).

<sup>717</sup> Siehe oben § 2 VII. 2. a.

<sup>718</sup> B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review, EJIL 10 (1999), 517-547 (526 ff.); S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, Recht und Politik 37 (2001), 219-235 (225-227).

Zweckmäßigkeitsüberlegungen geprägt. So muss zum Beispiel die Frage, ob eine Friedensbedrohung vorliegt, den politischen Organen, namentlich dem Sicherheitsrat, überlassen bleiben. Hinsichtlich der Rechtsfolgen verfügt der Rat ebenfalls über Ermessen (Entschließungs- und Auswahlermessen)<sup>719</sup>. Wenn ein Beschluss der Sicherheitsrats für rechtswidrig erklärt wurde, ist er nicht generell ungültig; nur die Anwendung im konkreten Rechtsstreit hat zu unterbleiben (vgl. Art. 59 IGH-Statut). Aufgrund des Berücksichtigungsgebots ist aber das Organ, dessen Handeln *ultra vires* war, verpflichtet, die als rechtswidrig festgestellte Maßnahme aufzuheben<sup>720</sup>.

#### (7) Zwischenfazit

Eine direkte Kontrolle des Sicherheitsrats durch den IGH existiert nicht. Die Auswirkungen dieser Nichtexistenz auf die Außenmacht der UNO sind ambivalent: Zwar ändert sich an der Rechtsbindung des Sicherheitsrats dadurch nichts; gleichwohl wird die Position des Rechts durch die Nichtexistenz einer direkten Kontrollmöglichkeit faktisch geschwächt.

Wichtiger ist jedoch die Frage der Akzeptanz der Beschlüsse des Sicherheitsrats in der Staatenwelt: Solange die Möglichkeit bestünde, dass diese durch eine Entscheidung des IGH für völkerrechtswidrig erklärt würden, wäre die Befolgungswilligkeit wesentlich schwächer. Insofern wäre bei Bestehen einer Kontrollmöglichkeit des IGH gegenüber dem Sicherheitsrat die Fähigkeit der Organisation, das Verhalten Anderer zu lenken, also die Außenmacht, geschwächt. Andererseits erfährt die Akzeptanz der Sicherheitsratsbeschlüsse durch die Nichtexistenz einer institutionalisierten Kontrolle eine Schwächung. Im Ergebnis ist also davon auszugehen, dass die Einführung einer Kontrolle des Sicherheitsrats eher nicht zu einer Machtstärkung der UNO insgesamt führen würde. Dies ist zu befürworten, da die Handlungsfähigkeit der UN gestärkt wird und wiederkehrende und gravierende Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Handlungen des Sicherheitsrats bisher nicht aufgekommen sind.

#### b. Kontrolle des IGH durch den Sicherheitsrat?

Die Frage, ob der Sicherheitsrat befugt ist, den IGH zu kontrollieren, hört sich vermutlich zunächst einmal überraschend an, ist doch die Diskussion über das

---

<sup>719</sup> S. Schmahl, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235 (227 f.).

<sup>720</sup> Ebenda, S. 228 f.

Verhältnis beider Organe ganz eindeutig von der Frage der Kontrolle des Rats durch das Gericht geprägt. Gleichwohl ist die Frage nach der Kontrolle des Gerichtshofs durch den Rat nicht vollkommen abwegig<sup>721</sup>. Ihren Ausgangspunkt findet sie in Art. 94 Abs. 2 UN-Ch.:

„If any party to a case fails to perform the obligations incumbent upon it under a judgement rendered by the Court, the other party may have recourse to the Security Council, which may, if it deems necessary, make recommendations or decide upon measures to be taken to give effect to the judgement.”

Demzufolge liegt die zwangsweise Durchsetzung eines Urteils – auf Antrag der obsiegenden Partei<sup>722</sup> – im Ermessen des Sicherheitsrats. Nach welchen Maßstäben entscheidet der Sicherheitsrat, ob er einem Urteil zur Wirksamkeit verhilft? Es wäre denkbar, dass er dies auf Antrag der gerichtlich unterlegenen Partei im Falle der Kompetenzüberschreitung durch den IGH oder bei Verfahrensfehlern ablehnt<sup>723</sup>. Die Charta enthält dazu keine ausdrückliche Regelung. Bemerkenswert ist jedoch, dass das gerichtliche Verfahren im IGH-Statut geregelt ist, während sich Vorschriften über die post-adjudikative Phase allein in der UN-Charta finden. Daraus lässt sich die grundsätzliche Aufgabenteilung ableiten, die sich in Charta und Statut niedergeschlagen hat: Der Gerichtshof ist für das gerichtliche Verfahren zuständig, der Sicherheitsrat für die Durchsetzung der Urteile. Dies ergibt sich auch aus dem politischen Charakter der Durchsetzungsphase, in der sofortiges Agieren nötig ist<sup>724</sup>.

Wenn der Sicherheitsrat für die Durchsetzung zuständig ist, stellt sich die Frage, welche Art von Ermessen er hierbei ausübt. Ist er – über eine politische Prüfung hinaus – auch zu einer juristischen Prüfung der Urteile des IGH befugt? Dies ist entschieden zu verneinen. Zum einen ergibt sich aus der grundsätzlichen Gleichrangigkeit beider Organe, dass der Sicherheitsrat keine Revisionsinstanz

---

<sup>721</sup> Dazu schon früh H. Kelsen, *The Settlement of Disputes by the Security Council*, *The Int'l Law Quart.* 2 (1948), 173-213 (211). H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 541, bejahte ausdrücklich eine solche Kontrolle: „By having recourse to the Security Council under Article 94, paragraph 2, the party places the Court under the control of the Council.“

<sup>722</sup> Der Sicherheitsrat kann also nicht *proprio motu* tätig werden. Anderes sah die entsprechende Regelung der Völkerbundsatzung, Art. 13 Abs. 4, vor, welcher zufolge der Rat verpflichtet war, aktiv zu werden: „The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award or decision that may be rendered and that will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of failure to carry out such an award or decision, the Council shall propose what steps should be taken to give effect thereto“. Auch bei den Gründungsverhandlungen war zunächst eine Verpflichtung des Sicherheitsrats zur Durchsetzung geplant, vgl. UNCIO 13, 386. Siehe auch UNCIO 17, 97; 4, 695; 13, 508.

<sup>723</sup> So W.P. Gormley, *The Status of the Awards of International Tribunals: Possible Avoidance versus Legal Enforcement*, *Howard Law Journal* 10 (1964), 33-107 (78).

gegenüber Entscheidungen des Gerichtshofs darstellen kann. Zum anderen ist der Sicherheitsrat gerade nicht als rechtsprechende, sondern als politische Instanz konzipiert. Er ist damit schon von seinem Aufbau und seinem Verfahren her nur schwerlich zu fundierter juristischer Prüfung in der Lage<sup>725</sup>. Außerdem legt Art. 60 S. 1 des IGH-Statuts, welches integraler Bestandteil der Charta ist<sup>726</sup>, unmissverständlich fest: „The judgment is final and without appeal“. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten über Sinn und Tragweite einer Entscheidung ist es Sache des Gerichtshofs selbst, diese zu interpretieren (Art. 60 S. 2 IGH-Statut). Im übrigen ergibt der Telos von Art. 94 Abs. 2 UN-Ch., dass der Sicherheitsrat der IGH-Entscheidung Wirksamkeit verschaffen soll. Somit ist sein Ermessen im Zusammenhang mit der Durchsetzung von IGH-Entscheidungen auf Beschlüsse begrenzt, die diesem Ziel dienen<sup>727</sup>.

In der Praxis hat die Frage einer Kontrolle des IGH durch den Sicherheitsrat auf Grund von Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. bislang kaum eine Rolle gespielt. Obwohl in einigen Fällen auf die Vorschrift Bezug genommen wurde<sup>728</sup>, hat der Sicherheitsrat im Endeffekt bisher noch nie eine Maßnahme nach Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. beschlossen<sup>729</sup>. Da die Befolungsrate der IGH-Urteile hoch ist, besteht hierfür auch verhältnismäßig wenig Bedarf<sup>730</sup>. So stand im *Anglo-Iranian-Oil-Fall* vor allem die

<sup>724</sup> S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2006, S. 239 ff.

<sup>725</sup> K. Oellers-Frahm, *Zur Vollstreckung der Entscheidung internationaler Gerichte im Völkerrecht*, ZaöRV 36 (1976), 654-679 (666); B. Lorinser, *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats*, 1996, S. 101.

<sup>726</sup> Siehe Art. 92 S. 2 UN-Ch.

<sup>727</sup> H. Mosler, Art. 94, in B. Simma (Hrsg.), *UN-Charta*, 1991, Rn. 10; ebenso H. Mosler / K. Oellers-Frahm, Art. 94, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 10; anders aber H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, S. 539 ff., der dem Sicherheitsrat vollkommene Ermessensfreiheit einräumt.

<sup>728</sup> *Anglo-Iranian Oil Co. (United Kingdom v. Iran)*, Preliminary Objections, ICJ Reports 1951, S. 89 ff.: Nach der Nichtbefolgung der vom IGH angeordneten einstweiligen Maßnahmen durch Iran wandte sich das Vereinigte Königreich auf Grund von Art. 34 und 35 UN-Ch., nicht jedoch auf Grund von Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. an den Sicherheitsrat; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jugement vom 28.10.1986, ICJ Reports 1986, S. 14 ff. (146-150); A. Tanzi, *Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ*, EJIL 6 (1995), 539-572 (540).

<sup>729</sup> H. Mosler / K. Oellers-Frahm in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Art. 94 Rn. 13; A. Pillepich, Art. 94, in J.-P. Cot / A. Pellet (Hrsg.), *La Charte des Nations Unies*, 1991, para. 19 f. Gleichwohl hat der Sicherheitsrat andere Maßnahmen zur Unterstützung der Durchsetzung von IGH-Entscheidungen verabschiedet, insbesondere in *The territorial dispute (Libyan Arab Jamahiriya / Chad)*, Judgement, ICJ-Reports 1994, S. 6; siehe dazu SR-Res. 910 vom 14.4.1994; SR-Res. 915 vom 4.5.1994; C. Greenwood, *The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice*, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (82).

<sup>730</sup> A. Pillepich, Art. 94, in J.-P. Cot / A. Pellet (Hrsg.), *La Charte des Nations Unies*, 1991, para. 18. Siehe auch oben § 3 I. 3.

Frage im Mittelpunkt, ob einstweilige Anordnungen des IGH überhaupt „Urteile“ im Sinne des Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. sind. Um diese Fragen zu umgehen, stützte das Vereinigte Königreich seinen Antrag an den Rat auf Art. 34 und 35 UN-Ch. Der Resolutionsentwurf wurde jedoch zurückgenommen, nachdem sich der Gerichtshof in der Sache für unzuständig erklärte. Im Nikaragua-Fall kam es, auf Antrag Nikaraguas, tatsächlich zu einer Abstimmung gemäß Art. 94 Abs. 2 UN-Ch., die jedoch am Veto der Vereinigten Staaten scheiterte<sup>731</sup>. Insgesamt zeigt die bisherige, wenngleich spärliche Praxis zu Art. 94 Abs. 2 UN-Ch., dass die Mitgliedstaaten die gerichtliche Autorität des IGH nicht antasteten. Entweder sie unterstützten seine Entscheidungen voll, oder aber sie verfolgten eine Politik der Zurückhaltung (*self-restraint*). Insofern ist es in dieser delikaten Balancefrage zwischen Recht und Politik noch zu keinem echten Konflikt gekommen<sup>732</sup>.

Aus alldem ergibt sich, dass der Sicherheitsrat nur zu einer politischen Prüfung berechtigt ist<sup>733</sup>. Diese politische Prüfung hat nicht das Urteil selbst zum Gegenstand, sondern die sich aus dessen Nichtbefolgung ergebenden Konsequenzen. Der Streit, der vom Gericht entschieden wurde, und der Konflikt, der aus Nichtbefolgung der Entscheidung entsteht, sind folglich als voneinander getrennt anzusehen<sup>734</sup>. Der Sicherheitsrat befindet darüber, ob und durch welche Mittel ihm eine Durchsetzung des betreffenden Urteils als politisch sinnvoll erscheint, für wie hoch er also dessen tatsächliche Streitbeilegungskapazität einschätzt. Die rechtliche Wirkung der IGH-Entscheidung jedoch bleibt unantastbar; der Sicherheitsrat darf

---

<sup>731</sup> Zum Abstimmungsmodus beim Tätigwerden des Sicherheitsrats unter Art. 94 Abs. 2, insbesondere der Anwendbarkeit von Art. 27 Abs. 3 und der Beteiligung von Streitparteien an der Abstimmung siehe A. Tanzi, Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ, EJIL 6 (1995), 539-572 (550 ff.); S/PV 2718 vom 28.10.1986, S. 51 (UN Doc. S/18428 vom 28.10.1986).

<sup>732</sup> A. Tanzi, Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ, EJIL 6 (1995), 539-572 (548, 572).

<sup>733</sup> A. Tanzi, Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ, EJIL 6 (1995), 539-572 (539 f. Fn. 2) unterscheidet demgemäß die Frage des „political review“ von der des „judicial review“.

<sup>734</sup> Ebenda, S. 549, 572.

sie nicht als völkerrechtswidrig qualifizieren<sup>735</sup>. Dieses Ergebnis entspricht auch dem allgemeinen Berücksichtigungsgebot<sup>736</sup>.

### c. Formen des Einwirkens im Verhältnis Sicherheitsrat – IGH

Verschiedene Mechanismen kommen als Formen des Einwirkens im Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof in Betracht. Zunächst nimmt der Sicherheitsrat Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des IGH (1). Des Weiteren kann der Sicherheitsrat die Anrufung des IGH empfehlen (2) sowie Gutachten des IGH anfordern (3). Schließlich stellen die Akte des Rates einen Teil der Rechtsgrundlage dar, auf Grund derer der IGH seine Entscheidungen fällt (4).

#### (1) Einwirken des Rates auf die Zusammensetzung des IGH

Der Sicherheitsrat hat die Möglichkeit, auf den IGH einzuwirken, indem er – in Zusammenarbeit mit der Generalversammlung<sup>737</sup> – die Richter des Gerichtshofs per Wahl bestimmt (Art. 4-14 IGH-Statut). Dabei handelt es sich um einen Binnenmechanismus. Dieser entfaltet aber keine Wirkung, die die Fähigkeit der UNO, das Verhalten Anderer zu lenken (Außen-Macht) verringert. Zwar wird die Legitimität des IGH möglicherweise eingeschränkt in den Augen derjenigen, die den Sicherheitsrat in seiner derzeitigen Zusammensetzung für nicht repräsentativ halten. Diese Bedenken können nur teilweise überzeugen, da sich der Sicherheitsrat gemäß der geltenden UN-Charta konstituiert und daher trotz aller Bedenken eine hohe Legitimität besitzt.

Der Sicherheitsrat wählt zwar die IGH-Richter (in Zusammenarbeit mit der Generalversammlung), er kann sie jedoch nicht wieder absetzen. Dies ist ein wesentlicher Pfeiler der Unabhängigkeit des Gerichts<sup>738</sup>. Die Absetzung von

---

<sup>735</sup> K. Oellers-Frahm, Zur Vollstreckung der Entscheidung internationaler Gerichte im Völkerrecht, ZaöRV 36 (1976), 654-679 (666); E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (490); A. Tanzi, Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ, EJIL 6 (1995), 539-572 (542); B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 101. Anders jedoch offenbar S. Rosenne, The Law and Practice of the International Court, 2006, S. 116: "However, unlike the Security Council, the binding decisions of the Court are nonetheless reviewable in certain circumstances by the Security Council and possibly by the General Assembly, both of which, without impairing the validity of the decisions, may suspend their implementation."

<sup>736</sup> E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, in R. Bernhardt u.a. (Hrsg.), Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 467-491 (488 ff.); siehe außerdem oben § 2 VII. 2. a.

<sup>737</sup> Siehe oben § 3 IV. 1. c.

<sup>738</sup> Siehe auch Art. 2 IGH-Statut, der die Unabhängigkeit der Richter betont.

Richtern ist nur ausnahmsweise durch die einstimmige Feststellung der übrigen Richter möglich, dass der betreffende Richter die erforderlichen Bedingungen nicht mehr erfüllt (Art. 18 IGH-Statut). Problematisch in Bezug auf die Unabhängigkeit des Gerichts ist die Möglichkeit der Wiederwahl, die gemäß Art. 13 Abs. 1 IGH-Statut besteht<sup>739</sup>. Die Wiederwahloption der Richter eröffnet den wählenden Gremien, Sicherheitsrat und Generalversammlung eine Möglichkeit der Einflussnahme auf den Gerichtshof, indem er den Handlungsspielraum der Richter, die eine zweite (oder dritte) Amtszeit anstreben, verringert. Die Unabhängigkeit und damit auch der Einfluss des IGH könnten damit beeinträchtigt sein. In der Praxis erscheint diese Gefahr jedoch marginal, da die Richter Persönlichkeiten von hohem persönlichem Ansehen sind. Falls die Unabhängigkeit aber tatsächlich beeinträchtigt wäre, würde dies zu einer Schwächung der gesamten Organisation führen.

#### (2) Art. 36 Abs. 3 UN-Ch.

Eine weitere Möglichkeit der Einwirkung des Sicherheitsrats auf den IGH könnte darin bestehen, dass er in einem Konflikt den Streitparteien empfehlen kann, den IGH anzurufen. Diese Möglichkeit ergibt sich mittelbar aus der Vorschrift des Art. 36 Abs. 3 UN-Ch., dem zufolge der Sicherheitsrat bei seinen Empfehlungen berücksichtigen soll, dass Rechtsstreitigkeiten im Allgemeinen von den Parteien dem IGH zu unterbreiten sind. Die Empfehlung des Sicherheitsrats, den IGH anzurufen, ist nicht verbindlich, durch sie wird die Gerichtsbarkeit des IGH nicht etabliert<sup>740</sup>. Insofern stellt sie keine Einflussnahme des Sicherheitsrats auf den IGH dar, sondern nur eine Empfehlung an die Konfliktparteien. Solche Empfehlungen führen natürlich, zumindest wenn sie wiederkehrend abgegeben werden, indirekt zu einer Stärkung des Gerichtshofes. Im Übrigen ist die Norm in der Praxis von minimaler Relevanz; sie wurde erst ein einziges Mal, und das vor über 50 Jahren,

---

<sup>739</sup> Siehe dazu umfassend G. Guillaume, De l'indépendance des membres de la Cour Internationale de Justice, in Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque liber: Paix, Développement, Démocratie*, 1998, S. 475-487.

<sup>740</sup> T. Stein, Art. 36, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 36. Ausführlich auch M. Ruffert, *Special Jurisdiction of the ICJ in the Case of Infringements of Fundamental Rules of the International Legal Order?*, in Ch. Tomuschat / J.-M. Thouvenin (Hrsg.), *The fundamental rules of the international legal order*, 2006, S. 295-310 (308).



angewandt<sup>741</sup>. Dies war der Korfu-Kanal-Fall, in dem der Sicherheitsrat Albanien empfahl, den Streit dem IGH vorzulegen<sup>742</sup>.

### (3) Gutachtenverfahren

Der Sicherheitsrat kann vom IGH gemäß Art. 96 Abs. 1 UN-Ch. Gutachten anfordern<sup>743</sup>. Die Gutachtenanforderung durch den Sicherheitsrat könnte darauf hindeuten, dass der Sicherheitsrat dem Völkerrecht einen großen Stellenwert einräumt, die justizielle Autorität des IGH akzeptiert und sich durch Entscheidungen des Gerichtshofs lenken lässt. Dagegen spricht jedoch, dass es bisher nur eine Gutachtenanforderung vom Sicherheitsrat gab<sup>744</sup>, im Gegensatz zu fünfzehn von der Generalversammlung.

Inwiefern handelt es sich beim Gutachtenverfahren um eine Einflussnahme? Diese ist in beiden Richtungen vorstellbar: Zum einen veranlasst der Sicherheitsrat den IGH zur Beschäftigung mit einer Rechtsfrage. Zwar ist der IGH nicht in jedem Fall verpflichtet, den Wunsch zu erfüllen. Der Grundsatz der Organtreue und sein Status als Hauptrechtsprechungsorgan (Art. 92 S. 1 UN-Ch.) aber führen dazu, dass das Gericht die Gutachtenerstellung nur aus wichtigen Gründen ablehnen darf<sup>745</sup>.

Umgekehrt gebietet es die Organtreue dem Sicherheitsrat, das Gutachten in seine Ermessensausübung bezüglich der konkreten Situation einzustellen: Wegen der Autorität des IGH als Hauptrechtsprechungsorgan der UNO und „Rechtsberater der politischen Hauptorgane“<sup>746</sup> sowie wegen des angewendeten *Procederes* ist den Adressaten die Befolgung des Gutachtens grundsätzlich nahe gelegt<sup>747</sup>. Insofern

---

<sup>741</sup> C. Greenwood, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (82); ebenso T. Stein, Art. 36, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 35, 41.

<sup>742</sup> SR-Res. 22 vom 9.4.1947, *Repertory of Practice of United Nations Organs I* S. 313 ff.; ICJ Reports 1948, 3.

<sup>743</sup> Zum Gutachtenverfahren siehe bereits oben § 3 I. 3. und IV. 2.a.

<sup>744</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 vom (1970)*, Advisory Opinion vom 21.6.1971, das Ersuchen findet sich in SR-Res. 284 vom 19.7.1970 (ICJ Reports 1971, S. 16 ff.).

<sup>745</sup> *Application for Review of Judgment No. 333 of the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1987, S. 31; *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, S. 226; *Western Sahara*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975, S. 31.

<sup>746</sup> So H. Mosler in B. Simma (Hrsg.), Art. 96, in B. Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991, Rn. 33.

<sup>747</sup> H. Mosler / K. Oellers-Frahm, Art. 96, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 36.

liegt, zumindest in der Theorie, auch eine Einflussnahme des Gerichts auf den Rat vor. Die Praxis hat dies bisher nicht bestätigt, da sich der Rat im *Namibia*-Fall vom Gericht nicht beeinflussen, sondern lediglich seine eigene Entscheidung bestätigen lassen wollte, um seine Autorität zu erhöhen<sup>748</sup>.

#### (4) Sicherheitsratsakte als Rechtsgrundlage für Entscheidungen des IGH

Resolutionen des Sicherheitsrats stellen im Übrigen einen wichtigen Teil der rechtlichen Matrice dar, auf deren Grundlage der IGH seine Entscheidungen fällt<sup>749</sup>. Sie sind als Sekundärrecht einer völkervertraglich begründeten Organisation vom IGH gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. a) als Völkerrecht zu berücksichtigen. Sie stellen somit eine Form der begrenzenden Einflussnahme, wenn auch in nur indirekter Form, dar.

Umgekehrt stellt das vom IGH im Laufe seiner Rechtsprechung ausgebildete Völkerrecht ebenfalls eine rechtliche Matrice dar, die der Sicherheitsrat bei seiner Beschlussfassung nicht vollkommen außer Acht lassen soll. Auch dies ist eine indirekte Form der Einflussnahme. Haben diese Binnenmechanismen jeweils Einfluss auf die Außenmacht der UNO? Dies ist insofern zu bejahen, als die Kohärenz und damit Effizienz der Organisation gestärkt wird. Andererseits begrenzen sich die Organe selbst und damit die Organisation.

#### (5) Zwischenfazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine klare Form des Einwirkens im Verhältnis von Sicherheitsrat und Gerichtshof in der Wahl der IGH-Richter durch den Sicherheitsrat besteht (in Zusammenarbeit mit der Generalversammlung). Weniger eindeutig ist die Richtung des Einwirkens bei der Möglichkeit des Sicherheitsrats, Gutachten vom IGH anzufordern. Einerseits wird der IGH in diesem Fall auf Wunsch des Rates tätig, andererseits könnte das Ergebnis den Sicherheitsrat zumindest in politischer Form beeinflussen. In dem bislang einzigen Fall, in dem der Rat ein Gutachten anforderte, ging es jedoch dem Sicherheitsrat weniger um den Empfang rechtlicher Impulse von Gerichtshof als um eine politische Stärkung seiner eigenen Autorität in der Sache. Im Übrigen stellen

---

<sup>748</sup> Siehe oben Fn. 744 sowie B. Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrats, 1996, S. 113, dort Fn. 38.

<sup>749</sup> Vgl. C. Greenwood, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in W.P. Heere (Hrsg.), International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary, 1999, S. 81-86 (83).

Resolutionen bzw. Entscheidungen für das jeweils andere Organ eine Art rechtliche Matrize dar, die bei der Entscheidung zu berücksichtigen ist.

#### d. Formen des Zusammenwirkens von Sicherheitsrat und IGH

Eine mögliche Form des Zusammenwirkens zwischen Sicherheitsrat und IGH könnte sich aus Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. ergeben. Dieser Norm zufolge kann sich eine Partei eines Streitverfahrens an den Sicherheitsrat wenden, wenn die andere Streitpartei ihren Verpflichtungen aus einem Urteil des IGH nicht nachkommt. Der Sicherheitsrat kann, wenn er es für erforderlich hält, Empfehlungen abgeben oder Maßnahmen beschließen, um dem Urteil Wirksamkeit zu verschaffen. Diese Vorschrift wurde bereits oben im Zusammenhang mit der Frage einer Kontrolle des IGH durch den Sicherheitsrat diskutiert, wobei die Befugnis zu einer solchen Kontrolle klar verneint wurde<sup>750</sup>.

Wenn Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. also nicht als Ausdruck einer Kontrollbefugnis des Sicherheitsrats gegenüber dem Gerichtshof verstanden werden kann, so enthält die Vorschrift doch ein starkes Element des Zusammenwirkens zwischen beiden Organen<sup>751</sup>. Sie birgt eine Option für eine Kooperation hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung, die allerdings in der Praxis kaum genutzt wurde. So gab es bislang nur wenige Fälle, in denen auf Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. Bezug genommen wurde; noch nie wurden Maßnahmen nach Art. 94 Abs. 2 beschlossen<sup>752</sup>. Gleichwohl hat der Sicherheitsrat andere Maßnahmen zur Unterstützung der Durchsetzung von IGH-Entscheidungen verabschiedet, insbesondere im Fall Tschad versus Libyen<sup>753</sup>. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. eine Option für eine Zusammenarbeit zwischen IGH und Sicherheitsrat besteht, die aber in der Praxis so gut wie nie zur Anwendung gekommen ist.

#### e. Fazit für Interaktion im Verhältnis Sicherheitsrat – IGH

Eine institutionalisierte Kontrolle des Sicherheitsrats durch den IGH ist nicht vorgesehen. Gleichwohl existiert unter bestimmten Umständen die Möglichkeit einer inzidenten Kontrolle; sie hat sowohl außenmacht-begrenzende als auch –

---

<sup>750</sup> Oben § 3 IV. 2.b.

<sup>751</sup> A. Tanzi, Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ, EJIL 6 (1995), 539-572 (540).

<sup>752</sup> Siehe oben § 3 IV. 2.b.

<sup>753</sup> *The territorial dispute (Libyan Arab Jamahiriya / Chad)*, Judgement, ICJ-Reports 1994, S. 6; SR-Res. 910 vom 14.4.1994; SR-Res. 915 vom 4.5.1994; siehe auch C. Greenwood, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in W.P. Heere (Hrsg.), *International Law and The Hague's 750<sup>th</sup> Anniversary*, 1999, S. 81-86 (82).

erhöhende Wirkung. In umgekehrter Richtung besteht ebenfalls keine Kontrollbefugnis. Die Vorschrift des Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. ermächtigt den Sicherheitsrat nur zu einer politischen Prüfung hinsichtlich der aus der Nichtbefolgung einer gerichtlichen Entscheidung ergebenden Konsequenzen, nicht aber hinsichtlich der Entscheidung selbst. Die Norm des Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. birgt zwar eine Option für ein Zusammenwirken zwischen beiden Organen, die in der Praxis bisher kaum genutzt wurde. Als klare Form des Einwirkens ist nur die Wahl der IGH-Richter durch den Sicherheitsrat zu nennen, die in Zusammenarbeit mit der Generalversammlung stattfindet.

### **3. Interaktion im Verhältnis Generalversammlung – IGH**

Formen der Interaktion zwischen Generalversammlung und Internationalem Gerichtshof sind denkbar in Form von Kontrolle (a., b.), Einwirken (c.) und Zusammenwirken (d.).

#### **a. Kontrolle der Generalversammlung durch den IGH**

Hinsichtlich einer gerichtlichen Kontrolle der Generalversammlung durch den IGH besteht der gleiche Ausgangspunkt wie im Verhältnis von Sicherheitsrat und IGH: Ein explizites Verfahren zur Kontrolle von Akten der Generalversammlung durch den IGH existiert nicht. Es erscheint jedoch theoretisch möglich, dass wie beim Sicherheitsrat eine inzidente Prüfung der Generalversammlungsresolutionen möglich ist.

Der maßgebliche Unterschied ist die nur empfehlende Wirkung der Beschlüsse der Generalversammlung. Beim Sicherheitsrat wird die Befugnis zur inzidenten Prüfung vor allem darauf gestützt, dass der IGH das Recht anwenden muss, das für die Streitparteien maßgeblich ist. Dazu gehören unter Umständen auch Sicherheitsratsresolutionen. Sie sind wegen Art. 38 Abs. 1 lit. a) IGH-Statut deshalb und nur dann zu beachten, weil und insofern sie die Streitparteien als Recht binden.

Hinsichtlich der Resolutionen der Generalversammlung besteht aber eine solche formelle Bindungswirkung gegenüber den Staaten und damit auch gegenüber den Streitparteien im IGH-Verfahren in der Regel nicht. Hier zu vernachlässigende Ausnahmen stellen, wie bereits oben dargestellt, der Beschluss des Haushalts sowie die Aufnahme neuer Mitglieder dar<sup>754</sup>. Der IGH zieht Resolutionen der Generalversammlung heran, um die Existenz bestimmter Rechtsätze zu beweisen; insofern spielen diese Resolutionen auch vor dem Gerichtshof eine Rolle. Sie

---

<sup>754</sup> Dazu oben § 3 I. 2.

können zwar Indiz für die Existenz von Recht sein<sup>755</sup>, sie sind aber in der Regel selbst kein Recht. Da der IGH gemäß Art. 38 IGH-Statut die ihm unterbreiteten Streitigkeiten „nach dem Völkerrecht“ entscheidet, ist für die Anwendung und folglich auch Prüfung von Resolutionen, die keine Rechtsquelle darstellen, kein Raum. Im Übrigen ist wegen der fehlenden bzw. sehr schwachen Bindungswirkung das Gefahrenpotenzial geringer als bei Resolutionen des Sicherheitsrats. Zusammenfassend ist festzustellen, dass kein Binnenmechanismus zur Kontrolle der Generalversammlung durch den IGH vorliegt.

#### b. Kontrolle des IGH durch die Generalversammlung

Eine Kontrolle mittels Berichterstattung findet nicht statt (1). Außerdem ist die Rolle der Generalversammlung in der post-adjudikativen Phase zu würdigen (2).

##### (1) Keine Kontrolle mittels Berichterstattung

Der IGH teilt mit der Generalversammlung die Besonderheit, dass sie die beiden einzigen Hauptorgane sind, die keine Berichtspflicht gegenüber einem anderen Hauptorgan trifft<sup>756</sup>. Darin kommt in Bezug auf den IGH vor allem dessen funktionale Unabhängigkeit zum Ausdruck. Gleichwohl verfasst der IGH seit 1968 Jahresberichte, die er der Generalversammlung gemäß Art. 15 Abs. 2 UN-Ch. vorlegt<sup>757</sup>. Dies geschieht auf seinen eigenen Wunsch; er will dadurch die Zusammenarbeit mit den anderen UN-Organen verbessern und das Verständnis für seine Tätigkeit erhöhen<sup>758</sup>. Die Berichte des IGH beinhalten eine zusammenfassende Darstellung der anhängigen Fälle, ergangenen Urteile und getroffenen Anordnungen. Die Generalversammlung nimmt die Berichte im Plenum ohne Aussprache und Prüfung zur Kenntnis; eine Überweisung an einen Hauptausschuss findet nicht statt. Auch darin zeigt sich die funktionale Unabhängigkeit des Gerichtshofs. Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass eine Kontrolle des IGH durch die Generalversammlung mittels Berichterstattung nicht stattfindet. Eine Machtbegrenzung liegt insoweit nicht vor.

---

<sup>755</sup> Dazu siehe oben § 3 I. 2.

<sup>756</sup> S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2006, S. 111 f.

<sup>757</sup> Er erscheint regelmäßig als Nr. 4 der einer Generalversammlung vorliegenden Dokumente, für 2004 somit A/59/4. Die Berichte ab 1999-2000 sind abrufbar unter <<http://www.icj-cij.org/icjwww/igeneralinformation.htm>>, Stand 31.5.2006.

<sup>758</sup> „Conscious of the need for closer co-operation with the other organs of the United Nations“, RP 4 I, 199; RP 5 I, 180.

(2) Rolle der Generalversammlung in der post-adjudikativen Phase

Als andere Möglichkeit der Generalversammlung, gegenüber dem IGH Kontrolle auszuüben, kommt ihre Rolle in der post-adjudikativen Phase in Betracht, in der es um die Durchsetzung der Entscheidungen des Gerichtshofs geht. Ähnlich wie beim Sicherheitsrat<sup>759</sup> stellt sich auch für die Generalversammlung die Frage, ob sie Entscheidungen des Gerichts im Nachhinein angreifen kann. Weder die Charta noch das Statut sehen hierfür ausdrücklich Kompetenzen vor; es existiert zwischen Versammlung und Gerichtshof auch keine Regelung, wie sie im Verhältnis zum Sicherheitsrat mit Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. vorliegt. Daraus könnte man *a contrariis* argumentieren, dass die Generalversammlung in der Durchsetzungsphase keinerlei Kompetenzen hat. Dies ist jedoch wegen der grundsätzlichen Allzuständigkeit der Generalversammlung, die sich aus Art. 10 und 11 Abs. 4 UN-Ch. ergibt, abzulehnen; es gelten nur die regulären Grenzen der Art. 12 Abs. 1 und 11 Abs. 2 UN-Ch. gegenüber dem Sicherheitsrat<sup>760</sup>.

Die Generalversammlung kann folglich die Durchsetzung von IGH-Entscheidungen diskutieren und, vorbehaltlich Art. 12 Abs. 1 und 11 Abs. 2 UN-Ch., Empfehlungen dazu abgeben<sup>761</sup>. Dabei gelten die gleichen Grenzen wie für den Sicherheitsrat: Es darf nicht um die gerichtliche Entscheidung als solche, sondern nur um deren Konsequenzen gehen<sup>762</sup>. Nicht überzeugend ist jedoch die Ansicht, dass Empfehlungen der Generalversammlung eine suspendierende Wirkung auf das Urteil haben könnten<sup>763</sup>.

In der Praxis hat es bislang keinen Anlass zu Streitigkeiten in dieser Frage gegeben. Im Nicaragua-Fall verabschiedete die Generalversammlung zwar eine Resolution, die zur Befolgung des IGH-Urteils aufrief; sie sah jedoch keine Durchsetzungsmaßnahmen vor<sup>764</sup>. In der diesbezüglichen Debatte hatte kein Staat außer dem Urteilsschuldner USA die grundsätzliche gerichtliche Autorität des IGH angezweifelt<sup>765</sup>. Die Generalversammlung hatte keine Kontrollbefugnis gegenüber den Entscheidungen des IGH in Anspruch genommen.

---

<sup>759</sup> Dazu siehe oben § 3 IV. 2.b.

<sup>760</sup> A. Tanzi, Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ, EJIL 6 (1995), 539-572 (546 m.w.N.).

<sup>761</sup> H. Mosler / K. Oellers-Frahm, Art. 94, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 14.

<sup>762</sup> S. Rosenne, The Law and Practice of the International Court, 2006, S. 248 f.

<sup>763</sup> So jedoch S. Rosenne, The Law and Practice of the International Court, 2006, S. 249, 116.

<sup>764</sup> GV-Res. 41/31 vom 3.11.1986; UN Doc. A/41/PV.53, para. 92.

<sup>765</sup> UN Doc. A/41/PV.53, para. 67.

Eine gewisse Analogie lässt sich herstellen zur Position der Generalversammlung bezüglich der Akzeptanz von Gutachten des IGH. Auch hier wurde ganz mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass die Gutachten des Gerichtshofs entweder akzeptiert oder aber aus politischen Gründen abgelehnt werden dürften. Eine Ablehnung aus juristischen Gründen allerdings, und somit eine Diskussion über die Feststellungen des Gerichts, sei jedoch nicht statthaft<sup>766</sup>. So heißt es zum Beispiel in der Stellungnahme der USA zum *Certain-Expenses*-Gutachten:

„[M]y Government sees no need for this Assembly to pass upon, or even go into, the reasoning of the Court. [...] The draft resolution [accepting the advisory opinion] anticipates the General Assembly performing a function which is proper to it. The General Assembly is not a Court. It is not a judicial organ [...]. It is not the function of this Assembly [...] to act as a Court to review the International Court of Justice. To do so would depart from the Charter's clear intention. When the Court's opinion is asked, establishment and interpretation of the law, in the design of the Charter, is the function of the Court; action to implement the law is, as the case may be, the function of other organs of the United Nations.“<sup>767</sup>

Im Ergebnis ist festzustellen, dass auch hinsichtlich der Durchsetzung von IGH-Entscheidungen keine Kontrollbefugnis der Generalversammlung gegenüber dem IGH besteht und dass eine solche von der Versammlung auch nicht eingefordert wird.

### (3) Zwischenfazit

Es bestehen keine Binnenmechanismen zwischen Generalversammlung und Gerichtshof dergestalt, dass die Generalversammlung den IGH kontrollieren dürfte. Weder aus der Berichtstätigkeit des IGH gegenüber der Versammlung noch aus der – untergeordneten – Rolle derselben in der postadjudikativen Phase kann eine Kontrollfunktion hergeleitet werden.

---

<sup>766</sup> A. Tanzi, Problems of Enforcement of Decisions of the ICJ, EJIL 6 (1995), 539-572 (548 f. m.w.N.).

<sup>767</sup> US Delegation to UN General Assembly, Press Release No. 4112 (1962) 3, zusammengefasst in UN GAOR 17<sup>th</sup> session, 5<sup>th</sup> Committee, S. 277 ff. (A/C.5/SR.961).

c. Formen des Einwirkens zwischen Generalversammlung und IGH(1) Einwirken der Generalversammlung auf die Zusammensetzung des IGH

Wie bereits dargestellt, werden die Richter des Internationalen Gerichtshofs durch die Generalversammlung und den Sicherheitsrat gewählt und unter Umständen wieder gewählt (Art. 4, 8, 10, 13 IGH-Statut). Insofern kann auf die obigen Ausführungen zum Verhältnis von Sicherheitsrat und IGH verwiesen werden<sup>768</sup>.

(2) Gutachten

Wie der Sicherheitsrat kann auch die Generalversammlung gemäß Art. 96 Abs. 2 UN-Ch. Gutachten beim Internationalen Gerichtshof anfordern. Wie bereits oben erörtert<sup>769</sup>, liegt darin eine wechselseitige Einflussnahme. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat, der von der Möglichkeit zur Gutachtenanforderung bisher nur einmal Gebrauch machte<sup>770</sup>, hat die Generalversammlung in fünfzehn Fällen Gutachten des IGH angefordert. Sie hat zu den von ihr beantragten Gutachten in unterschiedlicher Art und Weise Stellung genommen<sup>771</sup>: Während sie sich teilweise auf eine Kenntnisnahme beschränkte („took note“)<sup>772</sup>, nahm sie die Gutachten in mancher Hinsicht auch ausdrücklich an („accepts“) und zog Konsequenzen daraus<sup>773</sup>.

d. Formen des Zusammenwirkens von Generalversammlung und IGH

Echte Formen des Zusammenwirkens von Generalversammlung und Internationalem Gerichtshof existieren im Rahmen des oben eingegrenzten Untersuchungsbereiches<sup>774</sup> nicht.

---

<sup>768</sup> § 3 IV. 2.c. (1).

<sup>769</sup> § 3 IV. 2. c. (3).

<sup>770</sup> Siehe oben § 3 IV. 2. c. (3).

<sup>771</sup> H. Mosler / K. Oellers-Frahm, Art. 96, in B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2002, Rn. 37.

<sup>772</sup> So im *Western-Sahara-Fall*: RP 5 V, 21, § 38.

<sup>773</sup> So im Fall des ersten Namibia-Gutachtens (*International Status of South West Africa*) 1950: RP V, 82, § 175. Mit Res. 449 fordert die Generalversammlung den Staat Südafrika auf, die Stellungnahme des IGH umzusetzen.

<sup>774</sup> Einleitung: Gegenstand und Eingrenzung der Untersuchung.



#### **4. Zwischenergebnis zur Machtbegrenzung durch Interaktion in der UNO**

Im III. Kapitel wurden Formen der Interaktion in den drei Interorganverhältnissen Sicherheitsrat – Generalversammlung, Sicherheitsrat – IGH und Generalversammlung – IGH anhand der Kategorien Kontrolle, Einwirken, Zusammenwirken analysiert.

Dabei wurde zunächst festgestellt, dass es keine institutionalisierten *Kontrollmechanismen* zwischen den Organen gibt. Insbesondere existiert keine institutionalisierte gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns von Sicherheitsrat und Generalversammlung. Hinsichtlich der Akte des Sicherheitsrats ist jedoch zumindest eine inzidente Kontrolle durch den IGH möglich, wenn der betreffende Akt in einem Streitverfahren für die rechtliche Lagebeurteilung maßgeblich ist. Die Berichterstattung sowohl des Sicherheitsrats als auch des IGH an die Generalversammlung stellt keine Kontrolle im eigentlichen Sinne dar. Der IGH unterliegt gegenüber keinem anderen Hauptorgan einer Rechenschaftspflicht, dies ist Ausfluss seiner funktionalen Unabhängigkeit. Eine Rechtskontrolle der IGH-Entscheidungen durch den Sicherheitsrat existiert nicht. Der Sicherheitsrat kann jedoch anhand politischer Erwägungen darüber entscheiden, ob er Empfehlungen oder Maßnahmen zur Durchsetzung eines IGH-Urteils ergreifen will (Art. 94 Abs. 2 UN-Ch.). Durch die Nichtexistenz einer institutionalisierten Kontrolle können die Organe einerseits freier und ungehemmter agieren. Andererseits entsteht möglicherweise ein Machtverlust der UNO durch eine Verringerung der Außenakzeptanz.

Formen des *Einwirkens* bestehen vor allem durch die Einflussnahme auf die Zusammensetzung der jeweils anderen Organe. So wählt die Generalversammlung die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats; Generalversammlung und Sicherheitsrat bestimmen die Richter des IGH. Diese Formen des Einwirkens erhöhen die Legitimität und damit die Akzeptanz der UNO. Die Anforderung bzw. Erstellung von Gutachten ist eine wechselseitige Form der Einflussnahme. Diese Möglichkeit wurde vornehmlich von der Generalversammlung, jedoch erst ein Mal vom Sicherheitsrat genutzt.

Schließlich existieren in der UNO nur wenige ausdrücklich vorgesehene Formen der *Zusammenarbeit*, und diese auch nur auf eher organisations-technischem Gebiet. So arbeiten der Sicherheitsrat und die Generalversammlung bei der Aufnahme und dem Ausschluss von Mitgliedstaaten und bei der Wahl der IGH-Richter zusammen. Eine weitere Form der Zusammenarbeit ist in der Durchsetzung der IGH-Entscheidungen durch den Sicherheitsrat zu sehen.

## V. ERGEBNIS ZUR UNO

Die UNO übt Macht aus. Sie ist mittels ihrer Organe Sicherheitsrat, Generalversammlung und IGH fähig, das Verhalten Anderer zu lenken. Besonders hervorzuheben ist dabei die bindende Wirkung der Beschlüsse des Sicherheitsrats. Die Macht der Generalversammlung liegt hauptsächlich in der politisch-faktischen Wirkung ihrer zu einem Großteil rechtlich nicht verbindlichen Resolutionen. Die Entscheidungen des IGH binden zwar nur die Streitparteien; sie entfalten jedoch auch darüber hinaus große Wirkung.

### Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen

Die Kernorganisation UNO verfügt über verschiedene Hauptorgane. Diese sind, im Gegensatz beispielsweise zur WTO, auch unterschiedlich zusammengesetzt und mit teilweise verschiedenen Aufgaben betraut. Eine trennscharfe Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung besteht aber weder im Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat noch zwischen IGH und Sicherheitsrat oder IGH und Generalversammlung. Allein im Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat hält die UN-Charta in Gestalt von Art. 12 und Art. 11 Abs. 2 ausdrückliche Abgrenzungsmechanismen bereit. Funktion dieser Binnenmechanismen zwischen dem von den Entwicklungsländern dominierten Plenarorgan einerseits und dem privilegierten, aber durch die Vetoregelung oft ausgebremsten Klub der Mächtigen andererseits ist die Steigerung der Effizienz und damit der Außenmacht der Gesamtorganisation. In der Praxis funktionieren diese Abgrenzungsmechanismen zwar kaum, dies hat jedoch nicht zu Problemen geführt. Der Sicherheitsrat ist bei seinem Handeln nach Kapitel VII zwar dadurch beschränkt, dass ein Bruch oder eine Bedrohung des Weltfriedens vorliegen muss. Dies ist jedoch eine Beschränkung im Außenverhältnis und stellt deshalb keinen Machtbegrenzungsmechanismus im Sinne dieser Arbeit dar.

Das Verhältnis der Aufgaben und Kompetenzen von Sicherheitsrat und IGH ist dadurch geprägt, dass der Sicherheitsrat mit politischem Instrumentarium, der IGH mit richterlichen Mitteln zur Lösung von Konflikten beiträgt. Eine Sperrwirkung besteht weder für den IGH noch für den Sicherheitsrat, wenn das andere Organ bereits mit der Sache befasst ist. Insofern ist ihr Verhältnis als komplementär bzw. „funktional parallel“ zu charakterisieren. Das Verhältnis der Aufgaben und Kompetenzen von Generalversammlung und IGH ist weniger problematisch, weil es in diesem Verhältnis geringere Überschneidungsmöglichkeiten gibt. Eine formalisierte Abgrenzungsregelung, insbesondere eine „Sperrwirkung“ existiert in diesem Verhältnis nicht. Die Generalversammlung ist nicht dadurch von Diskussion

und Beschlussfassung abgehalten, dass der IGH mit der Angelegenheit befasst ist, dies gilt ebenso umgekehrt.

#### Machtbegrenzung innerhalb der Organe

Den prominentesten und wirksamsten Machtbegrenzungsmechanismus innerhalb eines Organs stellt die so genannte „Veto“-Regelung im Sicherheitsrat dar. Dieser Mechanismus führt zu einer außerordentlich starken Selbstbegrenzung des Sicherheitsrats und damit auch der Gesamtorganisation nach außen. Er ist das Korrektiv für die weitreichenden Befugnisse des Rates gegenüber den Mitgliedstaaten. Eine vergleichbare Regelung existiert in der Generalversammlung nicht. Dies ist angesichts der fehlenden Bindungskraft ihrer Beschlüsse, sieht man von Organisationsinterna sowie den, allerdings wichtigen, Finanzfragen ab, folgerichtig. Im Übrigen bestehen sowohl in der Generalversammlung als auch in Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof Beschlussfähigkeitsregeln und Abstimmungsmodalitäten, die eine interne Machtbegrenzung darstellen.

#### Machtbegrenzung durch Interaktion

Hinsichtlich der Formen von Interaktion zwischen den drei untersuchten Organen ist zunächst festzustellen, dass zwischen ihnen keine institutionalisierten Kontrollmechanismen existieren. Die Berichtspflicht des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung begründet keine Kontrolle der Generalversammlung gegenüber dem Rat. Der IGH übt eine Kontrolle weder gegenüber dem Sicherheitsrat noch gegenüber der Generalversammlung aus. Es existieren nur wenige ausdrücklich vorgesehene Formen der Zusammenarbeit, und diese auch nur auf eher organisations-technischem Gebiet.

Formen des Einwirkens bestehen hauptsächlich durch die Einflussnahme auf die Zusammensetzung der jeweils anderen Organe. Nicht vorgesehen ist jedoch weder gegenüber dem Sicherheitsrat noch gegenüber dem IGH das Recht, auf die Zusammensetzung des bestehenden Gremiums einzuwirken; es existiert also kein Auflösungs- oder Absetzungsrecht. Der Sicherheitsrat kann auf die Tätigkeit der Generalversammlung einwirken, indem er Sondersitzungen bzw. Notstands-Sondersitzungen verlangt, ihr Fragen zur Erörterung vorlegt bzw. um Empfehlungen ersucht. Formen des Einwirkens im Verhältnis zum IGH liegen in der Anforderung bzw. Erstellung von Gutachten. Im Übrigen stellen die Akte der jeweils anderen Organe einen Teil der zu berücksichtigenden rechtlichen bzw. faktischen Matrize dar.

Insgesamt ist festzustellen, dass in der UNO nur wenige interne Machtbegrenzungsmechanismen existieren. Diese Mechanismen dienen weniger dem Schutz vor Machtmissbrauch als der Erhöhung der Effizienz der Organisation.

## § 4 Machtbegrenzungsmechanismen in der WTO

### EINFÜHRUNG

Die Bedeutung des Welthandels als zentrales Gebiet zwischenstaatlichen Handelns hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stetig verstärkt: Zum einen haben außenwirtschaftliche Verflechtungen eine bisher unbekannte Intensität erreicht<sup>775</sup>. Dies hat zur Folge, dass wirtschaftliche Maßnahmen eines Staates sich zunehmend auch auf andere Volkswirtschaften auswirken<sup>776</sup>. Demgemäß hat das Volumen des Welthandels seit 1945 stetig zugenommen. So fand im Jahre 2000 ein weltweiter Export von Gütern im Werte von 6.186,0 Mrd. US-Dollar (ca. 20% des weltweiten Bruttosozialprodukts) statt; während er im Jahre 1945 noch bei 58,0 Mrd. US-Dollar und 1973 bei 578,0 Mrd. US-Dollar lag. Der Anteil der GATT-/WTO-Mitgliedstaaten am weltweiten Güterhandel betrug im Jahre 2000 90,7 Prozent<sup>777</sup>. Zum anderen ist eine Strukturverschiebung im geopolitischen Kräfteverhältnis zu beobachten: War die klassische Welt territorial-militärisch geprägt, hat sie sich nun zu einer maßgeblich handelspolitisch dominierten Welt gewandelt. Die entscheidenden Determinanten globaler Politik sind heute wirtschaftlicher Natur<sup>778</sup>.

Die Mitgliederzahl der Welthandelsorganisation (WTO) ist mittlerweile bei 148 angelangt<sup>779</sup>, hinzu kommen 30 Bewerberstaaten<sup>780</sup>. Insbesondere nach dem Beitritt von China im Jahre 2001 hat sich die Bedeutung der Organisation weiter erhöht. Von den großen Staaten fehlt nur noch Russland<sup>781</sup>. Der Aufgabenbereich der WTO hat sich stark ausgedehnt, und bei Einbeziehung von Investitionen und Wettbewerb in ihren Tätigkeitsbereich<sup>782</sup> wird er praktisch

---

<sup>775</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 19 m.w.N.

<sup>776</sup> Siehe die Beispiele bei M.C.E.J. Bronckers, More Power to the WTO?, JIEL 4 (2001), 41-65 (41 f.).

<sup>777</sup> WTO Annual Report, International Trade Statistics 2001, S. 30.

<sup>778</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 18 f. m.w.N.

<sup>779</sup> <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)>, Stand 31.5.2006.

<sup>780</sup> WTO Secretariat, Technical Note on the Accession Process, WT/ACC/11/Rev.6 v. 23.11.2005, <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/status_e.htm)>, Stand 31.5.2006.

<sup>781</sup> Russland stellte 1993 einen Antrag auf Aufnahme in die WTO; die Beitrittsverhandlungen laufen derzeit noch, siehe <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/a1\\_russie\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm)>, Stand 31.5.2006.

<sup>782</sup> Siehe dazu P.-T. Stoll / F. Schorkopf, WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, 2002, S. 239 ff., S. 244 ff.

jeden Bereich des internationalen Handels umfassen<sup>783</sup>. Die WTO ist „das Rückgrat der Welthandelsordnung“<sup>784</sup>.

Nach der Beendigung der Uruguay-Runde wurde von verschiedener Seite der quantitative Gewinn des Abschlusses geschätzt. Eine seriöse Bezifferung ist kaum möglich, die Schätzungen des Wohlstandsgewinns, d.h. der Zunahme des Weltsozialprodukts, gehen aber von Steigerungen zwischen 50 und 510 Mrd. US-Dollar aus und von einer Zunahme des Welthandelsvolumens bis 2005 um bis zu zwölf Prozent. Nachweisbar ist, dass die Zollsätze seit Gründung des GATT um durchschnittlich 40% gesunken sind; der gewichtete Durchschnittszoll ist von 4,7% auf 2,9% gefallen<sup>785</sup>.

Im folgenden Kapitel soll zunächst die spezifische Art der Machtausübung durch die WTO beschrieben werden (I.). Darauf folgend werden Binnenmechanismen und ihre Wirkung auf Machtbegrenzung und Effizienz anhand der drei oben entwickelten Kategorien untersucht (II., III., IV.). Daran schließt sich die Analyse an, welche Rolle das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und Streitbeilegungsmechanismus (V.) für die Frage der Machtbegrenzung in der WTO spielt.

## I. MACHTAUSÜBUNG DURCH DIE WELTHANDELSORGANISATION

Die Frage der Machtausübung stellt sich bei der WTO stärker als bei der UNO. Die WTO bezeichnet sich selbst als „member-driven“<sup>786</sup>. In der Tat hat sie einige Charakteristika, die sie nicht als machtvolle Organisation erscheinen lassen. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Gesichtspunkten, die für eine Machtausübung durch die WTO sprechen.

<sup>783</sup> M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 612.

<sup>784</sup> M. Beise, *Die Welthandelsorganisation*, 2001, S. 20. Siehe auch P.-T. Stoll / F. Schorkopf, *WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, 2002, S. 1; J.H. Jackson, *The World Trade Organization – Constitution and Jurisprudence*, 1998, S. 102.

<sup>785</sup> M. Beise, *Die Welthandelsorganisation*, 2001, S. 92 f. m.w.N.

<sup>786</sup> <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org1_e.htm)>, Stand 31.5.2006. Es heißt dort: „The WTO is run by its member governments. All major decisions are made by the membership as a whole, either by ministers [...] or by their ambassadors or delegates [...]. Decisions are normally taken by consensus. In this respect, the WTO is different from some other international organizations such as the World Bank and International Monetary Fund.“ Kritisch jedoch zum „Mantra“ der „member driven organization“ J.H. Jackson, *The WTO ‘Constitution’ and Proposed Reforms: Seven ‘Mantras’ Revisited*, JIEL 4 (2001) 67-78 (71, 74 ff.).

### 1. Starker Streitbeilegungsmechanismus

Die Macht der WTO liegt im Wesentlichen in der Stärke ihres Streitbeilegungsmechanismus, der zu Recht als eine „Erfolgsgeschichte“<sup>787</sup> bezeichnet wird. Er hat große Bedeutung erlangt und sich in vielen Fällen bewährt. Wichtige Streitfälle konnten beigelegt werden<sup>788</sup>. Das System ist mit weit über 300 formell notifizierten Verfahren schnell zum am häufigsten genutzten Instrument der friedlichen Streitbeilegung zwischen souveränen Staaten geworden<sup>789</sup>. Er ist das „Herz“ des WTO-Systems<sup>790</sup>.

Der Streitbeilegungsmechanismus der WTO ist durch Elemente gekennzeichnet, die ihn in die Nähe eines „Welthandelsgerichts“ rücken<sup>791</sup>. Erstens ist seine Gerichtsbarkeit, anders als etwa die des IGH, zwingend (Art. II:2 WTO in Verbindung mit Art. 1 DSU<sup>792</sup>). Zweitens erfolgt die Lösung der Konflikte durch Anwendung von Rechtsregeln und unter objektiver Beurteilung des Rechtsstreits (Art. 3.2 DSU, 11 S. 2 DSU). Drittens sind die Entscheidungen der Streitbeilegungsgremien für die Streitparteien verbindlich. Viertens können empfindliche Sanktionen verhängt werden, wenn Entscheidungen nicht umgesetzt werden (Art. 22 DSU). Fünftens ist auch das Revisionsverfahren vor dem Appellate Body ein *objektives* Kontrollverfahren; dies zeigt sich unter anderem daran, dass es

<sup>787</sup> Für viele M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, 2001, S. 35 m.w.N.

<sup>788</sup> Siehe nur *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R vom 16.1.1998; *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R vom 9.9.1997; *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8, 10, 11/AB/R vom 4.10.1996; *United States – Tax Treatment for „Foreign Sales Corporations“*, WT/DS108/AB/R vom 24.2.2000. Für einen Überblick siehe Dispute Settlement Body, Annual Report 2003, Overview of the State of Play of WTO Disputes, Addendum WT/DSB/35/Add.1, abrufbar unter <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm)>, Stand 15.12.2005, sowie N. Park, Statistical Analysis of the WTO Dispute Settlement System (1995-2000), in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, 2004, S. 531-553 und S. Ohlhoff, *Die Streitbeilegung in der WTO*, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 4.

<sup>789</sup> Zum 1.12.2005 verzeichnete <[www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)> 335 notifizierte Streitbeilegungsverfahren seit Gründung der WTO im Jahre 1995. Siehe auch R. Behboodi, *Legal Reasoning and the international law of trade: the first Steps of the Appellate Body of the WTO*, in P. Mengozzi (Hrsg.), *International Trade Law on the 50<sup>th</sup> anniversary of the Multilateral Trade System*, 1999, S. 303-367 (303); M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 18: „The system has rapidly become arguably the most important international tribunal.“

<sup>790</sup> R. Ruggiero, zitiert bei J.H. Jackson, *The World Trade Organization - Constitution and Jurisprudence*, 1998, S. 59.

<sup>791</sup> S. Ohlhoff, *Die Streitbeilegung in der WTO*, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 104.

<sup>792</sup> Dispute Settlement Understanding, zu deutsch Streitbeilegungsvereinbarung.

nicht nötig ist, dass die Revision einlegende Streitpartei durch den Panelbericht beschwert ist (vgl. Art. 17.4 DSU).

Andererseits fehlen jedoch auch eine Reihe von Elementen zu einem klassischen gerichtsförmigen Verfahren: So müssen im WTO-Streitbeilegungssystem die Personen, die in erster Instanz entscheiden, nicht über juristische Fachkenntnisse verfügen; gemäß Art. 8 Abs. 1 DSU kommen auch Personen mit handelspolitischen Kenntnissen oder Erfahrungen in Betracht. Die Verfahren sind außerdem nicht öffentlich (Art. 14 Abs. 1 DSU und Absatz 2 des Anhangs 3 – Arbeitsverfahren). Weiterhin sind die Streitbeilegungsgremien nicht befugt, einstweilige Maßnahmen zu erlassen. In Anbetracht dieser Punkte erscheint es am treffendsten, das Streitbeilegungssystem als *auf dem Weg zu* einem klassischen gerichtsförmigen Verfahren zu beschreiben<sup>793</sup>. Die drei wichtigsten Gründe für die Stärke des Streitbeilegungsmechanismus, der so genannte „negative Konsens“ (a.), die relative Schnelligkeit (b.) und die Durchsetzbarkeit der Entscheidungen (c.), sollen im Folgenden kurz näher betrachtet werden.

#### a. „Negativer Konsens“

Als Grundregel für die Entscheidungsfindung im Streitbeilegungsverfahren legt Art. 2.4 DSU das Konsensprinzip fest<sup>794</sup>. Bei allen bedeutenden Beschlüssen innerhalb des Verfahrens gilt es jedoch in einer besonderen, umgekehrten Form, nämlich als so genannter umgekehrter oder negativer Konsens<sup>795</sup>. Die Entscheidung mittels negativem Konsens bedeutet, dass das vorgesehene Verfahren (Einsetzung eines Panels gem. Art. 6.1 DSU, Annahme eines Berichts eines Panels oder des Appellate Body, Festsetzung von Sanktionen) quasi automatisch abläuft, es sei denn, die im Streitbeilegungsgremium (DSB) versammelten Mitgliedstaaten stimmen per Konsens dagegen<sup>796</sup>. Das heißt, dass eine einzige „Ja“-Stimme zur Fortsetzung des Verfahrens führt. Da davon auszugehen ist, dass im Streitfall zumindest eine Partei

<sup>793</sup> M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung, in W. Heintschel von Heinegg u.a. (Hrsg.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (263).

<sup>794</sup> Siehe auch die Fußnote in Art. IX:1 WTO-Ü., die auf Art. 2.4 DSU verweist. Somit sind für Entscheidungen des DSB Abstimmungen ausgeschlossen. Zum uneinheitlichen Gebrauch der Begriffe „Konsens“ bzw. „Konsensus“ siehe unten § 4 III. 1.

<sup>795</sup> Art. 6.1 – Paneleinsetzung, Art. 16.4 S. 1 – Annahme der Panelberichte, Art. 17.14 – Annahme der AB-Berichte, Art. 22.6 – Entscheidung über die Aussetzung von Zugeständnissen.

<sup>796</sup> Zu diesem „Automatismus“ J.H. Jackson, *The World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations*, 1997, S. 125.



für den entsprechenden Schritt votiert (die sich beschwerende Partei für die Einsetzung des Panels, die vor dem Panel oder dem Appellate Body obsiegende Partei für die Annahme des Berichts<sup>797</sup> etc.), existiert ein Automatismus für den vorgesehenen Ablauf des Streitbeilegungsverfahrens. Bis heute ist es zu keinem Fall des negativen Konsenses gekommen, und es ist auch höchst unwahrscheinlich, dass er jemals eintreten wird<sup>798</sup>. Damit übt das Streitbeilegungsgremium eine Rolle aus, die am besten als „quasi-notariell“ bezeichnet werden kann<sup>799</sup>. Teilweise werden die „Berichte“ von Panel und Appellate Body deshalb als „Urteile“ bezeichnet<sup>800</sup>.

Das Verfahren des negativen Konsenses führt auch zu einem „Recht auf ein Panel“ und einem „Recht auf Handelssanktionen“. Ein Panel wird eingesetzt, wenn nicht per Konsens beschlossen wird, kein Panel einzusetzen (Art. 6.1 DSU). Ein Antrag auf Genehmigung von Handelssanktionen wird grundsätzlich genehmigt, es sei denn, der Antrag wird per Konsens abgelehnt (Art. 22.6 S. 1 DSU) oder aber das Mitglied, gegen das sich die Handelssanktionen richten, beantragt ein besonderes schiedsrichterliches Verfahren (*arbitration*, Art. 22.6 S. 2-4, 22.7 DSU)<sup>801</sup>.

Die Einführung des negativen Konsenses als Entscheidungsmechanismus bei der Einrichtung von Panel, der Annahme von Berichten sowie der Genehmigung von Sanktionen bei der Gründung der WTO im Jahre 1995 hat wesentlich zur Verrechtlichung des Streitbeilegungsverfahrens beigetragen<sup>802</sup>. Dies stellt eine fundamentale Neuerung gegenüber dem GATT 1947 dar: Dort hatten die Vertragsparteien über die Einsetzung der Panel sowie deren Berichte noch im *positiven* Konsens zu entscheiden, und zwar unter Beteiligung der Streitparteien. Somit konnte ein einziger Mitgliedstaat, insbesondere die unterlegene Streitpartei, die Berichte zu Fall bringen. Öfter als die Empfehlungen offen zu blockieren, wurde

---

<sup>797</sup> M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 43.

<sup>798</sup> M. Hilf / S. Oeter, *WTO-Recht*, 2005, S. 510.

<sup>799</sup> Vgl. P.-T. Stoll / F. Schorkopf, *WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, 2002, S. 151.

<sup>800</sup> Vgl. A. von Bogdandy, *Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation*, *Kritische Justiz* 34 (2001), 264-281 (268).

<sup>801</sup> Von der Möglichkeit, ein schiedsrichterliches Verfahren anzustreben, wird allerdings sehr oft Gebrauch gemacht; dies ist eine Mitursache für die vergleichsweise Ineffektivität der Durchsetzungsmechanismen. Siehe dazu ausführlicher unten bei § 4 I. 1.c.

<sup>802</sup> S. Ohlhoff, *Die Streitbeilegung in der WTO*, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 73.

die Annahme und Umsetzung der Berichte jedoch erheblich verzögert<sup>803</sup>. Insofern ist es erstaunlich, dass doch immerhin 81 von insgesamt 196 Panel-Berichten unter dem GATT 1947 angenommen wurden<sup>804</sup> und dass Berichte nur relativ selten von Streitparteien blockiert wurden<sup>805</sup>. Gleichwohl schwächte jedoch schon die Möglichkeit der Blockade der Berichtsannahme das Vertrauen in die Wirksamkeit des Streitbeilegungssystems, ihm fehlte der rechte „Biss“.

Dies war insbesondere für die USA einer der Hauptgründe für die Initiierung der Uruguay-Runde<sup>806</sup>. Während der Gründungsverhandlungen zur WTO war es folgerichtig ein wichtiges Ziel, die Obstruktionspolitik einzudämmen. Die USA und Kanada drängten bei den Verhandlungen über das Streitbeilegungssystem generell mehr auf eine eher gerichtsformige Ausgestaltung, während die EU und andere Staaten die Legitimationsfunktion der politischen Elemente betonten und erst später der gerichtsähnlichen Ausgestaltung zustimmten<sup>807</sup>. Lange wurde der Vorschlag erwogen, den Konsens unter Ausschluss der beiden Streitparteien („consensus minus two“) zum maßgeblichen Entscheidungsverfahren zu machen<sup>808</sup>. Dies scheiterte jedoch am Souveränitätsvorbehalt, der den kompletten Ausschluss gerade der betroffenen Staaten nicht zuzulassen schien. Erst relativ spät einigte man sich auf das Prinzip des „negativen Konsenses“<sup>809</sup>. Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass der Entscheidungsmodus des negativen Konsenses im Streitbeilegungsverfahren zu einer großen Macht der WTO geführt hat.

---

<sup>803</sup> Zu dieser sogenannten Obstruktionspolitik siehe P.-T. Stoll / F. Schorkopf, WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, 2002, S. 146 f.

<sup>804</sup> GATT-Analytical Index, S. 771 ff. Siehe auch R.E. Hudec / D.L. Kennedy / M. Sgarbossa, A Statistical Profile of GATT Dispute Settlement Cases: 1948-1989, Minnesota Journal of Global Trade 2 (1993), 1 ff.

<sup>805</sup> Siehe M.J. Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie, 1996, S. 237 ff.

<sup>806</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 82.

<sup>807</sup> T.P. Stewart, Dispute Settlement Mechanisms, in ders. (Hrsg.), The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992), 1993, vol. II, S. 2663-2878 (S. 2732 ff.); M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 82 m.w.N.

<sup>808</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 83; D. von Würzen, Some Thoughts on the Final Outcome of the Uruguay Round and on its Impact on World Trade, in T. Oppermann / J. Molsberger (Hrsg.), A New GATT for the Nineties and Europe '92, 1992, S. 55-66 (56).

<sup>809</sup> T.P. Stewart, Dispute Settlement Mechanisms, in ders. (Hrsg.), The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992), 1993, vol. II, S. 2663-2878 (S. 2732 ff., 2765 ff., 2779 f.); P.-T. Stoll, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung - Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT, ZaöRV 54 (1994), 241-339 (269 ff.).

b. Schnelligkeit der Entscheidungsfindung

Die Schnelligkeit der Entscheidungsfindung, die ebenfalls zum Erfolg des WTO-Streitbeilegungsmechanismus beiträgt, folgt zum einen unmittelbar aus dem Prinzip des negativen Konsenses bei der Annahme der Berichte. Zum anderen existiert für die Erstellung der Berichte ein verhältnismäßig strenges Zeitraster, dem zu Folge grundsätzlich nach neun bzw. zwölf, allerspätestens jedoch nach 15 Monaten eine durchsetzungsfähige Entscheidung getroffen sein soll (vgl. Art. 20 in Verbindung mit Art. 12.9 und 17.5 DSU).

c. Durchsetzung der Empfehlungen

Das Streitbeilegungssystem der WTO bezieht seine Schlagkraft ferner daraus, dass es Verfahren zur Um- und Durchsetzung der Empfehlungen bereitstellt. Die Entscheidungen sind von den Mitgliedstaaten grundsätzlich umgehend umzusetzen (Art. 21.1 DSU), in der Praxis wird aber in der Regel ein „angemessener Zeitraum“ zugebilligt (Art. 21.3 S. 2-3 DSU), der oft schiedsrichterlich bestimmt wird (Art. 21.3 S. 3 lit. c DSU). Bei Streitigkeiten, ob ein Mitgliedstaat die Empfehlungen und Entscheidungen überhaupt oder vollständig umgesetzt hat, ist ebenfalls ein Panel-Verfahren möglich (compliance panel, Art. 21.5 DSU).

Zur Durchsetzung der Empfehlungen können Handelssanktionen in Form der Aufhebung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten (Art. 22 DSU) verhängt werden<sup>810</sup>. Diese Sanktionen werden beim DSB beantragt, der sie immer genehmigt, wenn nicht ein negativer Konsens dagegen besteht oder aber das potenziell betroffene Mitglied ein besonderes schiedsrichterliches Verfahren beantragt (*arbitration*, Art. 22.6 S. 2-4, 22.7 DSU); insofern besteht ein „Recht auf Handelssanktionen“. Die Sanktionen dürfen nur *ex nunc* auferlegt werden, und sie dürfen nicht höher sein als die erlittenen Verluste. Eine Ausdehnung der Sanktionen auch auf andere WTO-Übereinkommen als das verletzte (*cross-retaliation*) ist unter Umständen möglich. Dies ist wichtig, wenn sich Handelspartner mit unterschiedlichen Handelsvolumina und Entwicklungsstand gegenüber stehen.

---

<sup>810</sup> Gemäß Art. 22.1 DSU sind auch Entschädigungsleistungen möglich, allerdings nur auf freiwilliger Basis. Sie spielen daher in der Praxis nur eine geringe Rolle.

In der WTO-Praxis ist es selten zu Sanktionen gekommen<sup>811</sup>. Zu den wenigen Anwendungsfällen gehören der Bananenstreit sowie der Hormonstreit, in dem die USA und Ecuador bzw. Kanada die Genehmigung erhielten, gegenüber der EG Handelszugeständnisse auszusetzen<sup>812</sup>. Im Verfahren um so genannte *Foreign Sales Corporations* wurde umgekehrt die EG ermächtigt, Gegenmaßnahmen in der beträchtlichen Höhe von vier Milliarden US-Dollar gegenüber den USA zu ergreifen<sup>813</sup>.

Problematisch ist allerdings, dass die Gegenmaßnahmen wirtschaftlich betrachtet oft auch das erfolgreich beschwerdeführende Mitglied schädigen; sie sind nicht selten kontraproduktiv<sup>814</sup>. In den USA bestimmt Sec. 306 des *Omnibus Trade and Competitiveness Act* 1974 eine Rotation der Gegenmaßnahmen, damit kein Zweig der US-Volkswirtschaft übermäßig belastet wird. Die Sanktionen werfen darüber hinaus auch innerstaatliche Probleme auf, weil von ihr in aller Regel Wirtschaftszweige betroffen sind, die mit den geschützten bzw. bevorteilten Branchen wenig zu tun haben<sup>815</sup>.

Die Berichte der Panel und des Appellate Body sind für die Streitparteien verbindlich, wenn sie vom DSB angenommen worden sind<sup>816</sup>. Sie sind jedoch nicht

---

<sup>811</sup> Umfassend S. Charnovitz, Should the teeth be pulled? An Analysis of WTO sanctions, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), *The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec*, 2002, S. 602-635 (603). Unter dem GATT 1947 wurden nicht ein einziges Mal Gegenmaßnahmen ergriffen; im einzigen Fall, in dem die Aussetzung von Zugeständnissen gem. Art. XXIII GATT genehmigt wurde, nämlich im Jahre 1952 zu Gunsten der Niederlande, machten diese von ihrem Sanktionsrecht keinen Gebrauch; S. Charnovitz, ebenda, S. 609.

<sup>812</sup> *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R vom 9.9.1997. Die Sanktionsmaßnahmen wurden am 19.4.1998 (USA) und am 18.5.2000 (Ecuador) vom DSB genehmigt. Auch in *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R vom 16.1.1998, erlangten die USA eine Genehmigung zu Sanktionen (Entscheidung des DSB vom 26.7.1999).

<sup>813</sup> *United States – Tax Treatment for „Foreign Sales Corporations“, Recours by the European Communities to Art. 4.10 SCM Agreement and Art. 22.7 DSU*, WT/DS108/26 vom 25.4.2003. Siehe auch Verordnung des Rates (EG) Nr. 2193/2003 vom 8.12.2003 zur Einführung zusätzlicher Zölle auf die Einfuhren bestimmter Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika, ABl. EG 2003 L 328/3.

<sup>814</sup> S. Charnovitz, Should the teeth be pulled? An Analysis of WTO sanctions, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), *The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec*, 2002, S. 602-635 (619 ff.).

<sup>815</sup> P.-T. Stoll / F. Schorkopf, *WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, 2002, S. 175.

<sup>816</sup> J.H. Jackson, *Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects*, in A.O. Krueger (Hrsg.), *The WTO as an international organization*, 1998, S. 161-179 (169-170). Siehe auch P.-T. Stoll / F. Schorkopf, *WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, 2002, S. 165 f.; J.H. Jackson, *The World Trade Organization - Constitution and*

allgemein verbindlich und stellen kein „stare decisis“ im Sinne des anglo-amerikanischen Rechts dar. Im Sinne der „Sicherheit und Vorhersehbarkeit der Handelsbeziehungen“ (Art. 3.2 DSU) sind jedoch nach der Panel-Entscheidung *India – Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products* frühere Entscheidungen bei nachfolgenden Verfahren zu berücksichtigen<sup>817</sup>. In *Japan – Alcoholic Beverages* hat der Appellate Body diese Linie bestätigt: Zwar bestehe keine formale Bindung an die Berichte, sie seien aber Bestandteil des GATT-*acquis* und führten damit zu legitimen Erwartungen<sup>818</sup>.

#### d. Fazit

Der Streitbeilegungsmechanismus ist trotz einiger Schwächen ein effektives und erfolgreiches Instrument zur Rechtsdurchsetzung in der WTO. Seine Rolle entspricht dem Bild einer Internationaler Organisation als eigenständiger Akteur, der selbständig handeln und Macht ausüben kann<sup>819</sup>.

### **2. Jedoch kein die Mitglieder bindendes Sekundärrecht**

Die WTO-Organen verfügen über keine allgemeine Kompetenz zur Schaffung von Sekundärrecht oder zu sonstigen die Mitglieder bindenden Beschlüssen, wenn die betreffende Verpflichtung nicht bereits im primären Regelwerk angelegt ist. Die Ergänzung bzw. Fortentwicklung des WTO-Rechts erfolgt grundsätzlich im Wege multilateraler Vertragsverhandlungen<sup>820</sup>. Die Mitgliedstaaten wollten rechtsetzende Maßnahmen grundsätzlich dem Verfahren der Vertragsänderung und –ergänzung unterwerfen, das die Ratifizierung der verabschiedeten Rechtsakte durch die Mitglieder erfordert. Das WTO-Recht sollte nicht durch eine eigene Rechtsetzung dynamisiert werden<sup>821</sup>. Demzufolge ist die WTO als Institution zwar für die

Jurisprudence, 1998, S. 81 ff.; S. Ohlhoff, Die Streitbeilegung in der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 29-35.

<sup>817</sup> *India – Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, Complaint by the EC, WT/DS79/R vom 24.8.1998, Ziff. 7.25 ff.

<sup>818</sup> *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8, 10, 11/AB/R vom 4.10.1996, S. 13 f.

<sup>819</sup> Zu den drei Bildern von Internationalen Organisationen als Instrument, Arena bzw. Akteur siehe oben § 1 III.

<sup>820</sup> M. Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung, in C.D. Classen u.a. (Hrsg.), *Liber amicorum Thomas Oppermann*, 2001, S. 381-409 (395).

<sup>821</sup> A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, *Kritische Justiz* 34 (2001), 264-281 (275).

Organisation der Verhandlungen zuständig; sie hat aber nicht die Befugnis, rechtliche Normen oder eine bestimmte Politik zu verabschieden<sup>822</sup>.

Folglich existiert in der WTO grundsätzlich kein die Mitgliedstaaten bindendes Sekundärrecht<sup>823</sup>. Zwar gibt es von den Organen verabschiedetes Recht, nämlich die Beschlüsse der Ministerkonferenz, des Allgemeinen Rates und der anderen Organe. Jedoch betreffen sie entweder innerorganisatorische Fragen, zum Beispiel die Binnenorganisation, Finanzen, Organausstattung, die von den einzelnen Organen zu behandelnden Themen, und richten sich somit nicht an die Mitgliedstaaten<sup>824</sup>. Oder aber sie richten sich an die Mitglieder, sind dann jedoch unverbindlich. Eine Zwitterstellung nehmen dabei verbindliche Beschlüsse der WTO-Organe zu Gunsten einzelner Mitglieder oder Ländergruppen wie etwa Ausnahmegenehmigungen (*waiver*) ein, die zwar verbindlich sind, aber jeweils einen konkreten Fall betreffen und zeitlich begrenzt sind<sup>825</sup>. Im Übrigen sind authentische Interpretationen gemäß Art. IX:2 WTO-Ü. zu berücksichtigen, bei denen es sich jedoch nicht um Rechtsetzung im engeren Sinne handelt, da bereits bestehende Normen ausgelegt werden<sup>826</sup>.

Ein Argument für die Macht der WTO könnte ferner auch in den Vorschriften zur Modifikation des WTO-Übereinkommens liegen: Dass bei der WTO keine Änderung von Rechten und Pflichten eines Mitgliedstaates gegen dessen Willen möglich ist (Art. X:2-3,5 WTO-Ü.), im Gegensatz zur UN-Charta, deren Änderung lediglich eine Annahme per Zweidrittelmehrheit im Plenarorgan sowie die Ratifizierung durch zwei Drittel aller Mitglieder einschließlich aller ständigen

---

<sup>822</sup> A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (269). Anders aber P.J. Kuijper, Some Institutional Issues Presently Before the WTO, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec, 2002, S. 81-110 (82), der diese Frage explizit offen lässt.

<sup>823</sup> Anders offenbar P.J. Kuijper, Some Institutional Issues Presently Before the WTO, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec, 2002, S. 81-110 (109).

<sup>824</sup> Ein Beispiel für WTO-Sekundärrecht mit Außenwirkung stellen jedoch die Verfahrensregeln des Appellate Body dar, die dieser im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des DSB und dem Generaldirektor aufstellt (Art. 17.9 DSU), Working Procedures for Appellate Review, WT/AB/WP/7 vom 1.5.2003.

<sup>825</sup> Gleichwohl erlangten sie unter dem GATT 1947 eine so hohe praktische Bedeutung, dass sie von einigen Autoren als Vertragsänderung eingestuft worden sind, vgl. M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 203 f. m.w.N.; P.J. Kuijper, Some Institutional Issues Presently Before the WTO, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec, 2002, S. 81-110 (106 f.).

<sup>826</sup> Zu authentischen Interpretationen ausführlicher unten bei § 4 IV. 1. b. (1).

Sicherheitsratsmitglieder voraussetzt (Art. 108), könnte darauf hindeuten, dass die WTO die mitgliedstaatliche Autonomie weit mehr berührt als die UNO dies macht<sup>827</sup>. Aus den Änderungsvorschriften kann auf eine größere Souveränitätsnähe jedoch nicht geschlossen werden. Die UN-Charta enthält selbst nur wenige Pflichten für die Mitglieder, über die ein sehr großer öffentlicher Konsens besteht. Bei der WTO sind im Primärrecht ganz konkrete und einschneidende Pflichten verankert.

### **3. Kaum Außen-Macht des Sekretariats**

Die starke Rolle der Mitglieder geht, abgesehen vom Streitbeilegungsmechanismus, mit der Schwäche der institutionell verfassten Welthandelsorganisation einher. Insbesondere hat die WTO ein sehr schlankes und – zumindest *de jure* – wenig machtvollens Sekretariat. „Schlank“ bezieht sich in diesem Zusammenhang sowohl auf die normierten Befugnisse als auch schlicht auf die Personalstärke. Wie später zu sehen sein wird, kann der tatsächlich ausgeübte Einfluss gleichwohl recht hoch sein.

Die Hauptaufgaben des WTO-Sekretariats sind unterstützender, beratender und administrativer Natur<sup>828</sup>. Es gewährt den Räten und Ausschüssen sowie den Entwicklungsländern unter ihren Mitgliedern logistische, technische und fachliche Hilfe; es richtet die Ministerkonferenzen aus, es betreibt Öffentlichkeitsarbeit, berät beitrtrittswillige Staaten und es leistet juristische Unterstützung im Rahmen der Streitbeilegung<sup>829</sup>. Das Sekretariat hat keinerlei Rechtsetzungs-, Aufsichts- oder Kontrollbefugnisse<sup>830</sup>.

---

<sup>827</sup> A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (273).

<sup>828</sup> P.-T. Stoll / F. Schorkopf, WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, 2002, S. 15. Die Einrichtung des WTO-Sekretariats ist in Art. VI WTO-Ü. geregelt. Art. XVI:2 WTO-Ü. legt fest, dass es aus dem Sekretariat des GATT 1947 hervorgehen soll. Das Sekretariat besteht aus 22 Abteilungen (divisions), welche inhaltliche sektorspezifische oder sektorenübergreifende Zuarbeit leisten (z. B. Agriculture, Intellectual Property, Textiles, Services, Development, Legal Affairs, Market Access, Environment) oder organisatorisch-technische Aufgaben wahrnehmen (z. B. Administration and General Services, Language Services and Documentation, Informatics). Außerdem gehören eine Forschungs- und Analyseabteilung sowie das Sekretariat des Appellate Body zum WTO-Sekretariat. Siehe <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/secre\\_e/div\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/div_e.htm)>, Stand 31.5.2006.

<sup>829</sup> P.-T. Stoll / F. Schorkopf, WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, 2002, S. 17.

<sup>830</sup> M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (275).

Das WTO-Sekretariat steht unter der Leitung eines Generaldirektors (Art. VI:1 WTO-Ü.), derzeit des Franzosen Pascal Lamy<sup>831</sup>. Dieser verfügt, anders als z.B. der Generalsekretär der Vereinten Nationen nach Art. 99 UN-Ch., über kein im WTO-Übereinkommen ausdrücklich niedergelegtes Initiativ- oder Entscheidungsrecht. Der geringere Einfluss des WTO-Generaldirektors spiegelt sich nach einer Ansicht auch in der Wortwahl wider. Der Rang des „Generaldirektors“ einer Internationalen Organisation sei nach derzeitigem Sprachgebrauch weniger hoch einzustufen als der eines „Generalsekretärs“<sup>832</sup>.

Die Befugnisse des WTO-Sekretariats sind also relativ klein, seine Funktionen vergleichsweise „dienender“ Natur: „*De jure*, they are not even players, but facilitators of the play of others“<sup>833</sup>. Dies entspricht dem Bild einer Internationalen Organisation als Instrument der Staaten<sup>834</sup> und gilt insbesondere in Relation zu den Sekretariaten anderer Internationaler Organisationen<sup>835</sup>. So ist im Gegensatz zur WTO in der UN-Verfassung das UN-Sekretariat explizit als Hauptorgan genannt (Art. 7 Abs. 1 UN-Ch.) und hat durchaus substantiellen Einfluss auf die Tätigkeit und Entscheidungsfindung der UN-Organe<sup>836</sup>.

Die institutionelle Schwäche der WTO spiegelt sich ferner in ihrer geringen finanziellen und personellen Ausstattung wider: Der WTO stand für das Jahr 2003 ein Budget von circa 155,0 Mio. CHF zur Verfügung, davon 152,0 Mio. für das

---

<sup>831</sup> Seine Vorgänger im Amt des Generaldirektors waren Supachai Panitchpakdi (2002-2005), Mike Moore (1999-2002), Renato Ruggiero (1995-1999) und Peter Sutherland (1993-1995).

<sup>832</sup> H. G. Schermers / N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 1995, § 435; C. Tietje, Die institutionelle Ordnung der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (52). Es gibt jedoch auch Gegenbeispiele wie den Generaldirektor der UNESCO, der eine relativ einflussreiche Stellung hat (Art. 6 Abs. 3 der UNESCO-Verfassung, abrufbar unter <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001255/125590e.pdf#constitution>>, Stand 15.12.2005).

<sup>833</sup> J.H.H. Weiler, *The Rule of Lawyers and Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement*, *JWT* 35 (2001), S. 191-207 (205).

<sup>834</sup> Zu Internationalen Organisationen als Instrument, Arena bzw. Akteur siehe oben § 1 III.

<sup>835</sup> W. Benedek, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Kompetenzen und Rechtsordnung der WTO, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), *Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung* (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 283-330 (289); S. Rudisch, Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen, *Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht*, Heft 2, April 2002, S. 20 f.; I. Seidl-Hohenveldern / G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, 2000, S. 127 f.

<sup>836</sup> F. Trauttmansdorff, *The Organs of the United Nations*, in F. Cede / L. Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), *The United Nations: law and practice*, 2001, S. 25-56 (46).



Sekretariat und 3,0 Mio. für das Berufungsgremium und dessen Sekretariat<sup>837</sup>. Hinzu kommen außerplanmäßige Finanzmittel, die von Industrieländern und von anderen Internationalen Organisationen auf freiwilliger Basis bereitgestellt werden. Der WTO wurden hierfür im Jahr 2003 ca. 9,2 Mio. CHF zugesagt (Technical Assistance Activity)<sup>838</sup>. Die gesamte WTO verfügte 2003 über 596 Mitarbeiter<sup>839</sup>. Dieses Halten als „lean and mean“ wird oft kritisiert, hat aber auch Vorteile: Der WTO kann jedenfalls keine aufgeblähte Bürokratie vorgeworfen werden<sup>840</sup>.

Die knappe Ausrüstung der Organisation lässt sich nicht allein mit der Sparsamkeit ihrer Mitglieder erklären. Vielmehr würde eine zu starke WTO nach wie vor als Bedrohung der jeweiligen handelspolitischen nationalen Souveränität angesehen<sup>841</sup>. Die nationalen Regierungen sollen deshalb „die eigentlichen Machtzentren“ bleiben<sup>842</sup>. Der Entscheidungsprozess in der WTO ist also im Vergleich zu anderen Organisationen in besonders hohem Maße aus den nationalen Hauptstädten heraus gesteuert<sup>843</sup>.

Faktoren für die Macht des Sekretariats sind seine Permanenz und sein spezialisierter Sachverstand. Per Öffentlichkeitsarbeit und durch Sachberichte kann es Einfluss im Innen- und Außenverhältnis nehmen. Besonders deutlich wird dies bei Formulierungshilfen bzw. eigenen Vorschlägen, durch die Einfluss auf den Willensbildungsprozess genommen wird. Das bekannteste Beispiel dafür ist wohl der so genannte „Dunkel-Draft“, welcher als Grundlage der Endphase der Uruguay-

---

<sup>837</sup> WTO Annual Report 2003, S. 158, <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep03\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep03_e.pdf)>, Stand 31.5.2006. (Ein US-Dollar war am 1.7.2004 1,2548 CHF wert, Quelle: <[http://www.snb.ch/d/aktuelles/index.html?file=../data\\_out/index.html](http://www.snb.ch/d/aktuelles/index.html?file=../data_out/index.html)>, Stand 1.7.2004).

<sup>838</sup> WTO Annual Report 2003, S. 165, <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep03\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep03_e.pdf)>, Stand 31.5.2006.

<sup>839</sup> Ebenda, S. 150.

<sup>840</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 193. Kritisch jedoch zur mangelnden Ausstattung A.O. Krueger, An Agenda for the WTO, in A.O. Krueger (Hrsg.), The WTO as an international organization, 1998, S. 401-410 (402 ff.).

<sup>841</sup> So C. Tietje, Die institutionelle Ordnung der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (53, 55). Dazu auch R. Blackhurst, The Capacity of the WTO to Fulfill Its Mandate, in A.O. Krueger (Hrsg.), The WTO as an International Organization, 1998, S. 31-58 (35 ff.).

<sup>842</sup> Vgl. H. Hauser, Die WTO: Wohin geht der Weg?, Aussenwirtschaft 56 (2001), 7-39 (18).

<sup>843</sup> M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), 2001, S. 91. Siehe auch C. Tietje, Die institutionelle Ordnung der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (55): Betrachtet werden dürften nicht nur die WTO-Organen, sondern es gäbe auch mindestens 5000 Spezialisten der Regierungen und anderer Organisationen, die die WTO maßgeblich beeinflussten. Dieser „Netzwerkcharakter“ unterscheidet die WTO maßgeblich von anderen Organisationen, die personell und organisatorisch selbständiger seien.

Runde vom Sekretariat eingebracht und nach dem damaligen GATT-Generaldirektor Arthur Dunkel benannt wurde. Großen Einfluss hatte auch das Engagement des Generaldirektors Mike Moore für die Agenda der neuen Doha-Runde<sup>844</sup>. Auch für die – allerdings gescheiterte – Ministerkonferenz in Cancún brachte das Sekretariat den Entwurf einer Abschlusserklärung ein.

#### **4. Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitiken**

Das Organ zur Überprüfung der Handelspolitik (*Trade Policy Review Body*, TPRB) hat die Aufgabe, die Handelspolitiken der Mitglieder im Rahmen des gleichnamigen Mechanismus (TPRM) zu überprüfen<sup>845</sup>. Die Ziele des TPRM sind die bessere Einhaltung der Verpflichtungen der multilateralen Handelsübereinkommen, das reibungslosere Funktionieren des multilateralen Handelssystems, größere Transparenz sowie ein besseres Verständnis der Handelspraktiken der Mitglieder<sup>846</sup>. Zu diesem Zweck findet eine regelmäßige gemeinsame Würdigung und Bewertung der Handelspolitiken und –praktiken der einzelnen Mitglieder und ihrer Auswirkungen auf das multilaterale Handelssystem statt<sup>847</sup>.

Der TPRM ist als unabhängiges Berichtswesen ausgestaltet, ähnlich dem Berichtssystem der OECD<sup>848</sup>, und ist eine Form des *compliance management*<sup>849</sup>. Der Mechanismus soll nicht der Durchsetzung von spezifischen Verpflichtungen, sondern allenfalls der Rechtsordnung insgesamt dienen. Demzufolge können die TPRM-Berichte nicht zur Grundlage von Streitbeilegungsverfahren gemacht werden. Die USA haben in mehreren Streitbeilegungsverfahren auf Erkenntnisse aus dem TPRM-Bericht verwiesen. Die jeweiligen Panel sind jedoch darauf nicht eingegangen<sup>850</sup>. Da der TPRM nicht der Streitbeilegung unterliegt, kann kein Mitglied zur Überprüfung seiner Handelspolitik gezwungen werden<sup>851</sup>.

---

<sup>844</sup> Dazu ausführlich A. Kwa, *Power Politics in the WTO*, 2003, S. 21 ff.

<sup>845</sup> Siehe Abschnitt C. i) *Trade Policy Review Understanding* (TPRU).

<sup>846</sup> Abschnitt A. TPRU.

<sup>847</sup> Zur Verhandlungsgeschichte des TPRM ausführlich P.C. Mavroidis, *Surveillance Schemes: The GATT's New Trade Policy Review Mechanism*, Mich. J. of International Law 13 (1992), 374-414.

<sup>848</sup> Siehe dazu F. Pagani, *Peer Review: A Tool for Co-Operation and Change – An Analysis of OECD Working Method*, OECD-Dok. SG/LEG (2002) 1 vom 11.9.2002.

<sup>849</sup> M. Hilf / S. Oeter, *WTO-Recht*, 2005, S. 567.

<sup>850</sup> Vgl. *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products* WT/DS90/R para. 3.10.

<sup>851</sup> Siehe Art. 1 DSU iVm Anhang 1 und 2 zum DSU.

Der TPRM ist kein juristisches, sondern ein vorwirkendes, abstraktes, politisches Kontroll-Instrument<sup>852</sup>. Hinsichtlich seiner Kompetenzen bestehen folglich keine „harten“ juristischen Befugnisse oder gar Eingriffsrechte. Seine Macht kann sich nicht mit der des Streitbeilegungsmechanismus messen. Gleichwohl stellt der TPRM einen Kernbestandteil der Aufgaben der WTO dar<sup>853</sup>. Insbesondere ist er ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu mehr interner und auch externer Transparenz der WTO und damit zu höherer Rechtssicherheit<sup>854</sup>. Als zuvörderst politisches Instrument entzieht er sich aber weitgehend einer rechtlichen Bewertung<sup>855</sup>.

### **5. Zwischenergebnis**

Verfügt die WTO nach alldem über Macht? Agiert sie als Akteur oder ist sie nur Forum bzw. Instrument in den Händen der Mitgliedstaaten? Wie zu sehen war, ist bei der Beantwortung dieser Frage zu differenzieren: Die Organe des Streitbeilegungsverfahrens haben Akteursqualität. Sie agieren ähnlich einem Welthandelsgericht. Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang der Quasi-Automatismus bei der Einsetzung von Panel, bei der Annahme der Berichte und – mit Einschränkungen – bei der Genehmigung von Sanktionen. Die politischen Organe indessen sind auf Grund des allgegenwärtigen Plenar- und Konsensprinzips lediglich als Foren der Mitglieder anzusehen. Das Sekretariat verfügt *de jure* über sehr wenige Kompetenzen; es ist rechtlich als Instrument der Staaten („Service-Station“) ausgestattet. Dies korreliert mit einer sehr schwachen Personal- und Finanzausstattung. Andererseits üben Generaldirektor und Sekretariat *de facto* durchaus Einfluss aus, insbesondere im Panelverfahren und bei der Vorbereitung und Durchführung von Welthandelsrunden.

Lenkt die WTO Staaten oder Individuen im oben<sup>856</sup> genannten Sinne? Für das Streitbeilegungsgremium ist diese Frage sicher zu bejahen. Eine Lenkung findet jedoch auch durch die von den Mitgliedstaaten ausgehandelten Welthandelsregeln statt. Diese sind aber kein von der Organisation gesetztes (Sekundär-)Recht, sondern von den Mitgliedstaaten zu ratifizierendes Primärrecht. Nach außen bindendes Sekundärrecht existiert in der WTO faktisch nicht.

---

<sup>852</sup> P.-T. Stoll / F. Schorkopf, WTO, 2002, Rn. 57, 94.

<sup>853</sup> M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 575.

<sup>854</sup> M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 575; M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 215.

<sup>855</sup> Vgl. M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 575.

<sup>856</sup> § 1 I.

Zwischen den politischen Organen einerseits und dem Streitbeilegungsmechanismus andererseits besteht ein starkes Ungleichgewicht. Der Streitbeilegungsmechanismus ist schnell und effizient, der politische Entscheidungsmechanismus zur Setzung neuen Rechts jedoch schwerfällig oder gar blockiert. Die WTO läuft insofern Gefahr, zu einer „*hinkenden Organisation*“ zu werden, die ein starkes rechtsstaatliches Bein hat, aber auf dem Bein des politischen Prozesses gelähmt ist<sup>857</sup>. Als Fazit ist festzuhalten, dass die WTO insbesondere durch ihren Streitbeilegungsmechanismus Macht ausübt. Die anderen Komponenten der Organisation sind nicht sehr machtvoll.

---

<sup>857</sup> M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (275), Hervorhebung im Original. Ähnlich A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (268); C.E. Barfield, Free Trade, Sovereignty, Democracy, The Future of the WTO, 2001, S. 1 u. 7; C.-D. Ehlermann, Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO, World Trade Review 1 (2002), 301-308; M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, The World Trade Organization, 2003, S. 590 f. Siehe dazu ausführlicher unten § 4 V.

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

## II. MACHTBEGRENZUNG DURCH KOMPETENZZUWEISUNG UND

### ABGRENZUNGSMECHANISMEN

Zunächst wird auf die Existenz verschiedener Organe in der WTO (1.), daran anschließend auf die Zuweisung unterschiedlicher Kompetenzen und die Existenz von Abgrenzungsmechanismen (2.) eingegangen.

#### 1. Existenz verschiedener Organe

Das höchste Organ der WTO ist gemäß Art. IV:1 WTO-Ü. die Ministerkonferenz<sup>858</sup>, die mindestens alle zwei Jahre zusammentritt. Zwischen ihren Tagungen nimmt der Allgemeine Rat (*General Council*) ihre Aufgaben wahr (Art. IV:2 WTO-Ü.). Beide Organe bestehen aus jeweils allen Mitgliedstaaten. Im Verhältnis von Ministerkonferenz und Allgemeinem Rat greift also die sonst aus Internationalen Organisationen bekannte Unterteilung in Plenarorgan einerseits und Exekutivorgan mit beschränkter Mitgliederzahl andererseits nicht. Der Unterschied liegt vielmehr im Rang der Teilnehmer: Während die Ministerkonferenz mit hochrangigen politisch Verantwortlichen beschickt werden soll, treffen im Allgemeinen Rat die mit den Einzelheiten vertrauten Spezialisten aufeinander<sup>859</sup>.

Der Allgemeine Rat fungiert, allerdings mit jeweils spezifischen Verfahrensregeln und eigenem Vorsitzenden, auch als Streitbeilegungsgremium (*Dispute Settlement Body*, *DSB*<sup>860</sup>, Art. IV:3 WTO-Ü.) und als Organ zur Überprüfung der Handelspolitiken (*Trade Policy Review Body*, *TPRB*, Art. IV:4 WTO-Ü.). Des Weiteren existieren drei Räte für die einzelnen Handelsbereiche des WTO-Systems: der Rat für den Handel mit Waren (*Council for Trade in Goods*, GATT-Rat), der

---

<sup>858</sup> Die vergangenen Ministerkonferenzen fanden 2003 in Cancun (Mexiko), 2001 in Doha (Qatar), 1999 in Seattle (USA), 1998 in Genf (Schweiz) statt. Die nächste, sechste, Ministerkonferenz (MC 6) wird im Dezember 2005 in Hong Kong (China) stattfinden.

<sup>859</sup> Aus dem WTO-Übereinkommen selbst geht dieser Unterschied allerdings nicht explizit hervor: In den Vorschriften sowohl zur Ministerkonferenz (Art. IV:1) als auch zum Allgemeinen Rat (Art. IV:2) ist von „Vertretern aller Mitglieder“ („representatives of all the Members“) die Rede. Vgl. auch M. Beise, *Die Welthandelsorganisation*, 2001, S. 189.

<sup>860</sup> Im Deutschen besteht hinsichtlich der grammatikalischen Einordnung der Abkürzung „DSB“ Uneinheitlichkeit. In der offiziellen Übersetzung des DSU wird „DSB“ hauptsächlich sächlich verwandt, jedoch vereinzelt auch männlich (vgl. Art. 16.1 DSU: „Annahme durch den DSB“). In der deutschsprachigen Literatur hat sich die Bezeichnung als „der DSB“ durchgesetzt, vgl. etwa M. Hilf / S. Oeter, *WTO-Recht*, 2005, S. 509. Uneinheitlich hingegen noch P.-T. Stoll, *Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung - Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT*, *ZaöRV* 54 (1994), 241-339 (273 ff.).

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

Rat für den Handel mit Dienstleistungen (*Council for Trade in Services*, GATS-Rat) und der Rat für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (*Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS-Rat), Art. IV:5 WTO-Ü. Außerdem sind verschiedene Ausschüsse für besondere, bereichsübergreifende Fragen zuständig, Art. IV:7 WTO-Ü.; so gibt es einen Ausschuss für Handel und Entwicklung, einen Zahlungsbilanzausschuss und einen Ausschuss für Haushalt, Finanzen und Verwaltung<sup>861</sup>.

a. Plenarprinzip: Grundsatz, Ausnahmen, Organisationswirklichkeit

Alle bisher genannten Organe sind gemäß Art. IV WTO-Ü. jeweils gleich zusammengesetzt: die Mitgliedschaft steht den Vertretern aller Mitgliedstaaten offen<sup>862</sup>, freilich ohne dass eine Verpflichtung zur Mitarbeit bestünde. Gremien mit beschränkter Mitgliederzahl sind in der WTO sehr rar<sup>863</sup>. Eine Ausnahme stellen dementsprechend die Gremien des Streitbeilegungsmechanismus dar: Dessen Panel bestehen aus jeweils drei bzw. fünf unabhängigen Sachverständigen (Art. 8 Abs. 5 DSU). Der Appellate Body setzt sich aus sieben Experten zusammen, von denen sich jeweils drei mit einem Fall befassen (Art. 17 Abs. 1-3 DSU).

Ob diese Einrichtungen des Streitbeilegungssystems „Organe“ im technischen Sinne sind, hängt davon ab, ob das Gremium für die Organisation nach außen handeln kann<sup>864</sup>. Dies ist bei Panel und Appellate Body zwar nicht direkt der Fall, weil deren Berichte zunächst nur Empfehlungscharakter haben und ihre Wirkung nach außen erst mit der Annahme durch das Streitbeilegungsgremium entfalten. Jedoch spielen die Panel und der Appellate Body ihrer Funktion nach eine für die WTO in ihrer externen Wirkung hoch wichtige Rolle. Somit werden sie für die Zwecke dieser Arbeit als Organe im funktionalen Sinne betrachtet. Eine weitere Ausnahme vom Plenarprinzip bildete das Aufsichtsorgan des Übereinkommens über Textilwaren und Bekleidung (*Textiles Monitoring Body*), welches aus einem Vorsitzenden und zehn Mitgliedern besteht, die von Staaten bzw. Staatengruppen

---

<sup>861</sup> Dazu ausführlicher unten in § 4 II. 2.

<sup>862</sup> Art. IV:5 S. 7 für die Räte, Art. IV:7 S. 3 für die Ausschüsse.

<sup>863</sup> Anders verhält es sich bei den Gremien der Plurilateralen Übereinkommen, die aber nicht Gegenstand der Arbeit sind.

<sup>864</sup> Siehe oben § 1 III. 3.

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

entsandt werden, ihr Amt jedoch *ad personam* ausüben<sup>865</sup>. Die Nichtanwendung des Plenarprinzips gerade beim Textiles Monitoring Body erklärt sich damit, dass es sich hierbei ebenfalls um eine Art Streitbeilegungsorgan handelte.

Ein Exekutivorgan mit beschränkter Mitgliederzahl kennt die WTO jedoch, im Gegensatz zur nie in Kraft getretenen Charta einer *International Trade Organization (ITO)* von 1948, nicht. Die ITO-Charta sah ein achtzehnköpfiges Exekutivgremium vor, dessen Mitglieder von der Konferenz, dem Plenarorgan, unter Beachtung der wirtschaftlichen und geographischen Repräsentativität gewählt werden sollten<sup>866</sup>. Auch der Entwurf zur Schaffung einer Organisation für Zusammenarbeit im Handel von 1954/55 enthielt einen Ausschuss mit begrenzter Mitgliederzahl, basierend auf dem Prinzip der Regionalvertretung<sup>867</sup>. Das GATT-Abkommen 1947 hingegen, das nur als materiellrechtlicher Text konzipiert war und im Laufe der Zeit nur faktisch-provisorisch die institutionelle Lücke füllte, die durch das Scheitern der ITO verursacht war, sah kein solches Gremium vor. Gleichwohl existierte unter dem Dach des alten GATT ab 1975 eine *Consultative Group of Eighteen (CG 18)*, welche Züge eines Exekutivorgans trug<sup>868</sup>. Dieses Gremium konnte jedoch wegen seines informellen Charakters keine Entscheidungen treffen, sondern nur Empfehlungen abgeben. Mit zunehmender Bedeutung der die Entwicklungsländer benachteiligenden „Green rooms“ schwand

---

<sup>865</sup> Art. 8.1 Agreement on Textiles and Clothing (ATC). Siehe zur Zusammensetzung des Textilaufsichtsorgans den Beschluss des Allgemeinen Rates, WTO-Dok. WT/L/443, vom 10.1.2002. Das Gremium hatte die Aufgabe, das ATC zu überwachen und war für Streitigkeiten aus dem ATC dem allgemeinen Streitbeilegungsverfahren vorgeschaltet, siehe Art. 4.4 und 8.4 bis 8.10 ATC. Zum 1.1.2005 trat das ATC gemäß seinem Art. 9 außer Kraft; der Textil- und Bekleidungssektor ist nun vollständig in das GATT 1994 einbezogen.

<sup>866</sup> Art. 78 Charter for an International Trade Organization vom 24.3.1948 („Havanna-Charter“); deutscher Text abgedruckt bei W. Hummer / F. Weiss (Hrsg.), Vom GATT '47 zur WTO'94 – Dokumente zur alten und zur neuen Welthandelsordnung, 1997, S. 11 ff. Zu Entstehungsgeschichte und Inhalt ausführlich G. Jaenicke, Eintrag „Havanna-Charter“, in H.-J. Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Erster Band, 1962, S. 773 ff.

<sup>867</sup> R. Senti, WTO, 2000, S. 27.

<sup>868</sup> Die CG 18 wurde errichtet durch die Entscheidung des Rates vom 11.7.1975, GATT Dok. L/4204, BISD 22 S/15, bestätigt 1979 durch GATT Dok. L/4869, BISD 26S/289. Siehe auch *Note by the Secretariat* GATT Dok. MTN.GNG/NG14/W/5 vom 9.6.1987. Seit 1978 tagte die Gruppe zwei bis vier Mal jährlich. 1985 wurde die Teilnehmerzahl auf 22 erweitert.

*§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen*

jedoch der – in der Praxis sowieso nie besonders große<sup>869</sup> - Einfluss der CG 18, bis sie schließlich 1990 abgeschafft wurde<sup>870</sup>.

Trotz bzw. wegen des Fehlens eines Führungsorgans mit begrenzter Mitgliedschaft existieren in der Organisationswirklichkeit der WTO eine Reihe informeller Verhandlungsmechanismen mit beschränktem Teilnehmerkreis. So existiert zum einen eine Vierergruppe aus Europäischer Gemeinschaft, Vereinigten Staaten, Japan und Kanada, die eine wichtige informelle Führungsrolle inne hat. Ohne Zustimmung dieser „Quad“ (von Quadrilaterals) werden keine zentralen Entscheidungen getroffen; ihre Einigung ist in der Praxis oftmals ausreichend. Die Entwicklungsländer haben zwar, insbesondere seit den Gipfeln von Doha und Cancun, eine bedeutsamere Rolle inne; sie sind jedoch bisher zu heterogen<sup>871</sup>, um in der informellen Leitungsstruktur als fünftes Mitglied zu fungieren<sup>872</sup>.

Des Weiteren existiert eine Praxis der informellen Konsultationen zwischen einzelnen Mitgliedern und Mitgliedergruppen, bei denen die Teilnehmerzahl bewusst niedrig gehalten wird (so genannte „Green-room“-Gespräche)<sup>873</sup>. Dabei wird in der Regel bis zur Abstimmungsreife vorverhandelt und das Ergebnis den übrigen Mitgliedern nur zur Entscheidung vorgelegt, ohne dass diese noch wesentliche Möglichkeiten zur inhaltlichen Einflussnahme hätten. Die Folge dieser unter Legitimationsgesichtspunkten problematischen Praxis ist, dass viele

---

<sup>869</sup> So J.H. Jackson, *The World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations*, 1989, S. 49.

<sup>870</sup> Vgl. R. Blackhurst, *The Capacity of the WTO to Fulfill Its Mandate*, in A.O. Krueger (Hrsg.), *The WTO as an International Organization*, 1998, S. 31-58 (33); S. Ostry, *WTO: Institutional Design for Better Governance*, in R.B. Porter u.a. (Hrsg.), *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, 2001, S. 361-380 (368); S. Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen*, Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 2, April 2002, S. 8 f.

<sup>871</sup> Zu unterscheiden sind G 20, 40, 90 sowie die Cairns-Group, welche quer zu Entwicklungs- und Industrieländern verläuft, vgl. F. Jawara / A. Kwa, *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations*, 2003, S. 24.

<sup>872</sup> Siehe jedoch W. Benedek, *Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Kompetenzen und Rechtsordnung der WTO*, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), *Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40)*, 2003, S. 283-330 (289).

<sup>873</sup> In der Regel liegt die Teilnehmerzahl bei 20 bis 30 ausgewählten Mitgliedern. Siehe F. Jawara / A. Kwa, *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations*, 2003, S. 281 ff.; C. Tietje, *Die institutionelle Ordnung der WTO*, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (48).



§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

Mitglieder, insbesondere viele Entwicklungsländer, von der politischen Willensbildung faktisch ausgeschlossen sind<sup>874</sup>. In diesem Zusammenhang sind auch die „Mini-Ministerials“ zu nennen, die im Vorfeld von Ministerkonferenzen mit begrenztem Teilnehmerkreis stattfinden und unter demokratischen Gesichtspunkten die gleichen Probleme aufweisen. Kritisiert wird, damit werde ein „*de facto* executive council by the back door“ geschaffen<sup>875</sup>. Diese Probleme der „internen Transparenz“ kreisen um die Frage, inwiefern alle Mitglieder die Möglichkeit haben, an der Arbeit der WTO effektiv mitzuwirken<sup>876</sup>. Die Transparenz der Entscheidungsfindung steht offenbar in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zur Bedeutung der Entscheidung. Je bedeutsamer die Entscheidung, desto weniger transparent ist das Verfahren<sup>877</sup>.

Dazu gehört auch, dass nicht alle Mitglieder die personellen und finanziellen Ressourcen zur (ständigen) Teilnahme an den Sitzungen der politischen Gremien haben, dies betrifft insbesondere Entwicklungsländer<sup>878</sup>: oft haben sie keine oder nur eine kleine ständige Vertretung von lediglich zwei bis fünf Mitarbeitern, die darüber hinaus auch für alle anderen in Genf ansässigen Internationalen

---

<sup>874</sup> B.M. Hoekman / M.M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 2001, S. 60; M. Krajewski, *Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO)*, 2001, S. 86 f.; F. Jawara / A. Kwa, *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations*, 2003, S. 17 f.; C. Tietje, *Die institutionelle Ordnung der WTO*, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (48); M. Hilf / S. Oeter, *WTO-Recht*, 2005, S. 156; M. Beise, *Die Welthandelsorganisation*, 2001, S. 203; P.-T. Stoll / F. Schorkopf, *WTO*, 2002, S. 264. Zu Forderungen nach einer Verbesserung der internen Transparenz siehe Oxfam GB, *Discussion Paper 3/2000, Institutional Reform of the WTO*, Punkt 2.1 ff., <[www.oxfam.org.uk/policy/papers/wto/wto7.htm](http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/wto/wto7.htm)>, Stand 15.12.2005; S. Ostry, *WTO: Institutional Design for Better Governance (Paper on the Conference „Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium“*, June 1-2, 2000, John F. Kennedy School of Government, Harvard University Cambridge, Massachusetts); S. Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen*, Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 2, April 2002, S. 26 f.

<sup>875</sup> F. Jawara / A. Kwa, *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations*, 2003, S. 13 ff., 50 ff., 280.

<sup>876</sup> P.-T. Stoll / F. Schorkopf, *WTO*, 2002, S. 264.

<sup>877</sup> M. Krajewski, *Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO*, 2001, S. 87.

<sup>878</sup> F. Jawara / A. Kwa, *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations*, 2003, S. 20 ff.; P.-T. Stoll / F. Schorkopf, *WTO*, 2002, S. 264; C. Tietje, *Die institutionelle Ordnung der WTO*, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (50). Siehe zur Diskussion um die „interne Transparenz“ in der WTO das Protokoll der Sitzung des Allgemeinen Rates, WT/GC/M/57 vom 14.9.2000, S. 24 ff. sowie evt. auch WT/GC/M/53 vom 15.3.2000.

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

Organisationen zuständig sind<sup>879</sup>. Dies ist jedoch ein Problem, das informell besteht und nicht unmittelbar aus verschriftlichten Normen herrührt. Damit zeigt sich auch hier ein deutlicher Unterschied zwischen normativ vorgesehener und tatsächlich existierender institutioneller Ordnung<sup>880</sup>.

b. Unterschiedliche Hierarchie-Ebenen

Wie bereits dargestellt, unterscheiden sich die Ministerkonferenz und der Allgemeine Rat nicht durch ihre zahlenmäßige Zusammensetzung, sondern durch den Hierarchieunterschied der jeweiligen Staatenvertreter. In der Praxis besteht, insbesondere bei einigen Entwicklungsländern, ein erheblicher Unterschied zwischen dem verselbständigten und oftmals sachverständigeren Genfer Apparat einerseits und den Apparaten der Hauptstädte der Mitgliedstaaten, aus denen die Staats- und Regierungschefs bzw. Minister anreisen, welche oftmals weniger vorbereitet und gegenüber politischem Druck weniger immun sind, andererseits<sup>881</sup>. Die Bedeutung dieses Ebenenunterschieds ist in der WTO auf Grund des Plenarprinzips naturgemäß größer als in der UNO, er ist aber auch dort vorhanden.

c. Fazit und Beurteilung der Wirkung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Arbeit der politischen Organe der WTO durch das Plenar- und Konsensprinzip gekennzeichnet ist. Organe mit beschränkter Mitgliederzahl gibt es, abgesehen vom nicht mehr existierenden *Textiles Monitoring Body* und den Organen der Streitbeilegung nach dem Dispute Settlement Understanding (DSU) nicht. Die Praxis ist geprägt durch die dominante Rolle der *Quad*-Staaten und durch die faktischen Schwierigkeiten vieler Entwicklungsländer bei der Mitarbeit in den Plenargremien. Im Übrigen spielen die verschiedenen Hierarchieebenen in der Praxis eine wichtige Rolle.

Bei der Existenz der verschiedenen Gremien und den unterschiedlichen Hierarchieebenen handelt es sich um Binnenmechanismen im Sinne dieser Arbeit.

---

<sup>879</sup> F. Jawara / A. Kwa, Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations, 2003, S. 20 ff.

<sup>880</sup> M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, 2001, S. 29 m.w.N. Grundlegend zum Auseinanderklaffen von Regelwerk und tatsächlichem Geschehen siehe M.W. Reisman, Myth System and Operational Code, Yale Studies in World Public Order 3 (1976-1977), 230-249 (*passim*).

<sup>881</sup> Anschaulich am Beispiel der Ministerkonferenz von Doha 2001: F. Jawara / A. Kwa, Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations, 2003, S. 296 ff.

## § 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen

Letztere jedoch sind nicht formalisiert; sie sind stattdessen Konsequenz der Praxis. Inwiefern liegt ein machtbegrenzender Effekt vor? Einerseits gibt es Reibungsverluste, gerade zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen. Ob diese durch Spezialisierung auf verschiedene Aufgabenfelder kompensiert werden, kann erst nach dem nächsten Abschnitt beurteilt werden.

### **2. Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen**

Die Frage, inwiefern die Kompetenzverteilung einen machtbegrenzenden Binnenmechanismus darstellt und ob Abgrenzungsmechanismen existieren, soll zunächst für das Verhältnis von Ministerkonferenz und Allgemeinem Rat (a.) untersucht werden, danach in Bezug auf die drei sektorspezifischen Räte (b.), die sektorenübergreifenden Ausschüsse (c.), die Streitbeilegungsgremien (d.) und schließlich das Organ zur Überprüfung der Handelspolitik (e.).

#### **a. Kompetenzverteilung und Abgrenzungsmechanismen zwischen Ministerkonferenz und Allgemeinem Rat**

Gemäß Art. IV:1 WTO-Ü. nimmt die Ministerkonferenz „die Aufgaben der WTO wahr und trifft die dafür erforderlichen Maßnahmen.“ Sie ist also grundsätzlich umfassend zuständig. Insbesondere verfügt sie über die Kompetenz zu politischen Grundsatzentscheidungen, welche in universellen Verhandlungsrunden getroffen werden. Hauptsächlich geht es dabei um zwei Dinge: Einerseits die Beschlussfassung über Vorschläge zur Änderung bzw. Ergänzung der Verträge (Art. X:1 WTO-Ü.) (inkl. des Beschlusses über Verhandlung und Regelung neuer Themen, Art. III:2 WTO-Ü.), andererseits die Entscheidung über so genannte *waiver*, mittels derer ein Mitglied vorübergehend von einer bestimmten WTO-rechtlichen Verpflichtung entbunden werden kann (Art. IX:3 WTO-Ü.). Außerdem ist die Ministerkonferenz wie auch der Allgemeine Rat für die Auslegung des Primärrechts im Wege so genannter authentischer Interpretationen zuständig (Art. IX:2 WTO-Ü.).

Die Ministerkonferenz ernennt weiterhin den Generaldirektor und regelt das Dienstrecht des Sekretariats (Art. IV:2 u. 3 WTO-Ü.). Sie hat die Befugnis bzw. bei bestimmten Bereichen sogar die Pflicht, Ausschüsse einzusetzen (Art. IV:7 WTO-Ü.). Die Ministerkonferenz kann die Umwandlung von multilateralen Abkommen in plurilaterale und umgekehrt beschließen (Art. X:9 WTO-Ü.) und über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheiden (Art. XII:2 WTO-Ü.).

*§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen*

Der Allgemeine Rat nimmt zwischen den Tagungen der Ministerkonferenz die laufenden Aufgaben der Ministerkonferenz wahr (Art. IV:2 S. 2 WTO-Ü.), er ist also für das „politische Tagesgeschäft“ zuständig. Darüber hinaus hat er eigene Zuständigkeiten. So ist er für die Kooperation mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen internationalen Organisationen zuständig (Art. V WTO-Ü.) und koordiniert die Tätigkeiten der sektorspezifischen Räte (Art. IV:5 WTO-Ü.). Er kann auf die Ausschüsse Einfluss nehmen (Art. IV:7 WTO-Ü.). Außerdem genehmigt er den jährlichen Haushalt der WTO (Art. VII:1 S. 3 WTO-Ü.). Somit ist die Ministerkonferenz zwar das höchste Organ der WTO. Durch die weite Ermächtigung des Allgemeinen Rates, zwischen den Tagungen der Ministerkonferenz deren Aufgaben wahrzunehmen, fungiert der Allgemeine Rat jedoch als zentrales Organ der WTO. Insofern wurde er auch zum „Welthandelsrat“ getauft<sup>882</sup>, eine Bezeichnung, die sich allerdings nicht durchgesetzt hat.

Eindeutige Abgrenzungsmechanismen zwischen Ministerkonferenz und Allgemeinem Rat existieren nicht. Eine gewisse Aufteilung ergibt sich jedoch zwangsläufig aus ihrer unterschiedlichen Tagungshäufigkeit: Die Ministerkonferenz kommt gemäß Art. IV:1 WTO-Ü. mindestens alle zwei Jahre zusammen, in der Praxis ist es bis heute bei zweijährlichen Treffen geblieben. Der Allgemeine Rat tagt, „wann immer dies zweckdienlich ist“ (Art. IV:2 WTO-Ü.), in der Praxis normalerweise monatlich<sup>883</sup>. Eine parallele Befassung von Allgemeinem Rat und Ministerkonferenz ist insofern ausgeschlossen, als der Allgemeine Rat die Aufgaben der Ministerkonferenz nur zwischen deren Sitzungen, aber nicht während dieser, wahrnimmt. Er hat also daraus folgend eine untergeordnete Funktion.

Das Verhältnis von Ministerkonferenz und Allgemeinem Rat ist bei oberflächlicher Betrachtung hinsichtlich der Tagungshäufigkeit mit dem zwischen UN-Generalversammlung und UN-Sicherheitsrat vergleichbar: Die Generalversammlung tagt einmal jährlich, der Sicherheitsrat ständig. Im Gegensatz zu den zwei Plenarorganen der WTO besteht zwischen den beiden genannten UN-Organen keine Hierarchie. So ist der Sicherheitsrat keineswegs gehindert, während der Sitzungen der Generalversammlung zu tagen, und macht von dieser Möglichkeit

---

<sup>882</sup> P.-T. Stoll, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung - Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT, ZaöRV 54 (1994), 241-339 (259); M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 186 ff.

<sup>883</sup> Siehe die Protokolle der Ratssitzungen, z.B. WT/GC/M/97, auf <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/gcounc\\_e/gcounc\\_e.htm#work](http://www.wto.org/english/thewto_e/gcounc_e/gcounc_e.htm#work)>, Stand 31.5.2006.

*§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen*

auch Gebrauch. Im Übrigen dauert eine Tagung der Generalversammlung mindestens mehrere Monate, während die Ministerkonferenzen der WTO nur wenige Tage dauern.

Da beide WTO-Organen mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet sind, liegt in der Kompetenzverteilung zwischen ihnen kein Machtbegrenzungsmechanismus. Ein Abgrenzungsmechanismus liegt im weitesten Sinn darin, dass der Allgemeine Rat nur zwischen den Tagungen der Ministerkonferenzen tagt. Da diese allerdings nur zweijährlich stattfinden, ist eine etwaige machtbegrenzende Wirkung äußerst schwach. Gleichwohl vermeidet die klare Unterordnung des Allgemeinen Rates unter die Ministerkonferenz Kollisionen. In der Praxis ergibt sich diese formelle Unterordnung schon aus der untergeordneten Rolle der Staatenvertreter im Allgemeinen Rat gegenüber denjenigen in der Ministerkonferenz.

b. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf die sektorspezifischen Räte

Die drei sektorspezifischen Räte sind jeweils für einen bestimmten Handelssektor zuständig. Ihre Hauptfunktion ist es, die Verwirklichung der entsprechenden Verträge zu befördern. Dazu können sie Unterorgane schaffen (Art. IV: 5, 6 WTO-Ü.)<sup>884</sup>.

Dem GATT-Rat kommt dabei wegen der besonderen Bedeutung des Warenhandels für die WTO eine hervorgehobene Stellung zu. Er befasst sich mit den im Zusammenhang mit dem Warenverkehr auftretenden Sachfragen und berichtet dazu dem Allgemeinen Rat. Er begleitet und beaufsichtigt die Arbeit der Ausschüsse und sonstigen WTO-Gremien in Fragen des Warenhandels<sup>885</sup> und bereitet hierzu die Tagungen des Allgemeinen Rates und der Ministerkonferenz vor. Dem GATT-Rat unterstehen elf Ausschüsse, unter anderem für Marktzugang, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse, handelsbezogene Investitionsmaßnahmen sowie Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen<sup>886</sup>.

---

<sup>884</sup> GATT- und GATS-Rat haben von dieser Befugnis Gebrauch gemacht, der TRIPS-Rat bislang nicht. WTO Analytical Index zu Art. IV:6 WTO, paras. 74-95; <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/wto\\_agree\\_02\\_e.htm#articleIVB6](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/wto_agree_02_e.htm#articleIVB6)>, Stand 31.5.2006.

<sup>885</sup> So übt er die Leitung über den Ausschuss für Schutzmaßnahmen nach Art. 13:1 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen aus, welcher dem GATT-Rat jährlich zu berichten hat.

<sup>886</sup> Siehe das Organigramm in WTO, Annual Report 2004, S. 117.

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

Der GATS-Rat soll entsprechend Art. XXIV:1 GATS die Anwendung des GATS erleichtern und die Erreichung seiner Ziele fördern. Darüber hinaus kann der GATS-Rat gemäß Art. VI:4 GATS so genannte Disziplinen zur Frage innerstaatlicher Regelungen beschließen und dazu Hilfsorgane einsetzen<sup>887</sup>, über die technische Hilfe für Entwicklungsländer entscheiden (Art. XXV:2 GATS) sowie Verfahren zur Änderung von Listen gemäß Art. XXI:5 GATS festlegen. Er hat Nebenorgane eingesetzt, insbesondere das *Committee on Trade in Financial Services*<sup>888</sup>.

Der TRIPS-Rat überwacht gemäß Art. IV:5 WTO in Verbindung mit Art. 68, 71 und 24 TRIPS-Ü. die Umsetzung des TRIPS-Übereinkommens und die Erfüllung der hieraus resultierenden Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten<sup>889</sup>. Gemäß Art. 66 TRIPS-Ü. kann er die Übergangsfrist für Mitglieder, die zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehören, verlängern. Der TRIPS-Rat ist berechtigt, bei der Ausübung seiner Aufgaben bei jeder geeigneten Stelle Informationen einzuholen (Art. 68 S. 3 TRIPS-Ü.). Der TRIPS-Rat koordiniert ferner die Zusammenarbeit mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)<sup>890</sup>. Die Kompetenzverteilung, der zu Folge jeder Rat für einen Primärvertrag (GATT, GATS und TRIPS) zuständig ist, beinhaltet insofern eine recht klare Aufgabenverteilung. Formalisierte Abgrenzungsmechanismen existieren nicht.

c. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf die  
sektorenübergreifenden Ausschüsse

Die Ausschüsse haben im Gegensatz zu den speziellen Räten keine sektorspezifischen Funktionen. Stattdessen sind sie zuständig für bestimmte horizontale, sektorenübergreifende Fragen. Sie tragen die Last der eigentlichen Detailverhandlungen und erarbeiten Empfehlungen und Vorschläge für die Ministerkonferenz, den Allgemeinen Rat und die sektorspezifischen Räte<sup>891</sup>.

<sup>887</sup> Diese Disziplinen sind bisher nicht rechtsverbindlich. Dazu D. Barth, Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels, ZeuS 3 (2000), 273 ff. (280).

<sup>888</sup> Decision on institutional arrangements for the General Agreement on Trade in Services, BGBl. 1994 II, S. 1508, Ziff. 3. Siehe auch S/C/M/1 Ziff. 6-8 vom 22.3.1995.

<sup>889</sup> Siehe Decision on the procedure giving effect to the obligation to notify implementing legislation under Article 63 (2) of the TRIPS-Agreement, WTO Dok. IP/C/M/4 para. 4 und WTO Doks IP/C/W/6-W/9.

<sup>890</sup> Siehe Agreement between the World Intellectual Property Organisation and the World Trade Organisation, ILM 35 (1996), 754 ff.

<sup>891</sup> W. Weiß / C. Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, S. 89.

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

Die Einrichtung einiger Ausschüsse ist im WTO-Übereinkommen unmittelbar vorgesehen, weitere können von der Ministerkonferenz eingesetzt werden (Art. IV:7). Zur ersten Kategorie gehört der Ausschuss für Handel und Entwicklung (*Committee on Trade and Development*). Er soll in regelmäßigen Abständen die Lage der wirtschaftlich schwachen Länder überprüfen und dem Allgemeinen Rat Bericht erstatten, damit dieser geeignete Maßnahmen ergreifen kann (Art. IV:7 S. 2 WTO-Ü.). Ebenfalls im WTO-Übereinkommen explizit vorgesehen ist die Einrichtung eines Ausschusses für Zahlungsbilanzbeschränkungen (*Committee on Balance of Payments Restrictions*)<sup>892</sup>. Seine Funktionen beziehen sich im Wesentlichen auf Art. XII und XVIII:B des GATT, wo die Möglichkeit von Handelsbeschränkungen auf Grund von Zahlungsbilanzschwierigkeiten eröffnet ist. Der dritte vom WTO-Übereinkommen selbst vorgesehene Ausschuss ist der Haushalts-, Finanz- und Verwaltungsausschuss (*Committee on Budget, Finance and Administration*): Über ihn hat der Generaldirektor seine Rechnungsvorlage dem Allgemeinen Rat zu unterbreiten, dadurch hat der Ausschuss eine gewisse Steuerungsfunktion inne<sup>893</sup>.

In der zweiten Kategorie wurden von der Ministerkonferenz ein Ausschuss für Handel und Umwelt (*Committee on Trade and Environment*)<sup>894</sup> und ein Ausschuss zu regionalen Handelsübereinkünften (*Committee on Regional Trade Agreements*) eingesetzt<sup>895</sup>. Die Ausschüsse sind dem Allgemeinen Rat zu- und untergeordnet; dies ergibt sich unter anderem aus der Befugnis des Allgemeinen Rates gemäß Art. IV:7 WTO-Ü., ihnen weitere Aufgaben zu übertragen. Außerdem besteht die Möglichkeit, zur Prüfung besonderer Fragen *Working Parties* und *Working Groups* einzusetzen, die ebenfalls grundsätzlich allen Mitgliedern offen stehen; ausnahmsweise werden jedoch geschlossene *Working Groups* gebildet, die spezielle Angelegenheiten behandeln<sup>896</sup>.

---

<sup>892</sup> WT/BOP/R/10, erster Jahresbericht aus dem Jahr 1995, <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/09-bops\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/09-bops_e.htm)>, Stand 15.12.2005, Teil des GATT-Abkommens.

<sup>893</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 196.

<sup>894</sup> Siehe zu seinem Handlungsauftrag: Marakesh Decision on Trade and Environment vom 14.4.1994, ILM 33 (1994), 1267 f.; Doha Ministerial Declaration vom 14.11.2001, WTO Dok. WT/MIN(01)/DEC/1, ILM 2002, S. 746. Zu seiner relativen Tatenlosigkeit: M. Schroeder, Die Koordinierung der internationalen Bemühungen zum Schutz der Umwelt, 2005, S. 121 f. m.w.N.

<sup>895</sup> Siehe das Organigramm in WTO, Annual Report 2004, S. 117.

<sup>896</sup> Z.B. Working Party on Accession, Working Group on the relationship between Trade and Investment, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, Working Group on Transparency

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

Obwohl in diesen Gremien alle Mitglieder stimmberechtigt sind, verfügen sie doch weder über eine allgemeine Kompetenz zur Schaffung von Sekundärrecht, noch können die Ausschüsse Verpflichtungen gegenüber den WTO-Mitgliedern begründen, die nicht bereits im Primärrecht angelegt sind<sup>897</sup>. Sie verfügen also kaum über „harte“ Kompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten. Hier besteht somit ein Binnenmechanismus in der Zuweisung spezifischer, themenbezogener Kompetenzgebiete. Abgrenzungsmechanismen existieren nicht.

d. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf die Streitbeilegungsgremien

Funktion des Streitbeilegungssystems ist es, wie oben dargelegt, Streitigkeiten zwischen WTO-Mitgliedern beizulegen. Dabei stehen die Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem, die Wahrung der Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den Übereinkommen und die Klärung der geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Vordergrund (Art. 3 Abs. 2 DSU).

Die Panel prüfen die dem Streitbeilegungsgremium (DSB) unterbreiteten Angelegenheiten im Lichte der einschlägigen Bestimmungen und treffen Feststellungen, die den DSB bei seinen Empfehlungen oder Entscheidungen unterstützen (Art. 7 Abs. 1 DSU). Gemäß Art. 11 S. 1 DSU unterstützen sie ihn bei seinen Aufgaben. Demgemäß beurteilen sie die ihm vorliegende Angelegenheit, einschließlich des Sachverhalts, in objektiver Weise und prüfen die Anwendbarkeit und Vereinbarkeit mit den einschlägigen Übereinkommen (Art. 11 S. 2 DSU). Die Panel sollen sich mit den Streitparteien beraten und genügend Zeit für eine alle Seiten zufrieden stellende Lösung einräumen (Art. 11 S. 3 DSU).

Das „Berufungsgremium“ (*Appellate Body*) befasst sich „mit Berufungen von Panelentscheidungen“ (Art. 17.1 DSU). Die Terminologie in der offiziellen deutschen Übersetzung ist jedoch insofern missverständlich, als *Appellate Body* mit „Berufungsgremium“ wiedergegeben wird und von „Berufungen“ die Rede ist<sup>898</sup>. Da die Prüfung des Appellate Body hinsichtlich der Panel-Berichte gemäß Art. 17.6

---

in Government Procurement, Working Group on Trade, Debt and Finance, Working Group on Trade and Transfer of Technology, siehe das Organigramm in WTO, Annual Report 2004, S. 117.

<sup>897</sup> M. Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung, in C.D. Classen u.a. (Hrsg.), *Liber amicorum Thomas Oppermann*, 2001, S. 381-409 (395).



*§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen*

DSU auf Rechtsfragen beschränkt ist, ist die Bezeichnung als „Rechtmittel-“ oder „Revisionsinstanz“ treffender<sup>899</sup>.

Weder den Streitbeilegungs-Panels noch dem Appellate Body wurde eine Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung eines Streitfalls eingeräumt. Rein formal legen sie dem Streitbeilegungsgremium (DSB) nur Berichte vor; sie haben also nach außen keine wirkliche Kompetenz gegenüber den Mitgliedern. Wie jedoch oben schon dargestellt wurde<sup>900</sup>, liegt ihre Macht aber darin, dass ihre Berichte vom DSB angenommen werden, es sei denn der DSB beschließt per Konsens die Nichtannahme (Art. 16 Abs. 4 und Art. 17 Abs. 14 DSU).

Das Streitbeilegungsgremium ist gemäß Art. 2 DSU für die Anwendung der Regeln und Verfahren der Streitbeilegung zuständig. Er setzt die Panel ein (Art. 6 DSU). Ihm obliegt die Annahme der Berichte der Panel und des Appellate Body (Art. 16, 17.14 DSU). Formal ergehen die die Streitparteien bindenden Entscheidungen demzufolge vom DSB. Die Bindungskraft der Entscheidungen in Streitbeilegungsverfahren ist besonders bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass die Quasi-Gerichtsbarkeit im Zuge des „single undertaking approach“ der WTO obligatorisch ist<sup>901</sup>; ein solche obligatorische Rechtsprechung ist der Ausnahmefall in globalen Institutionen<sup>902</sup>. Außerdem überwacht der DSB die Umsetzung von Entscheidungen und Empfehlungen und kann die Aussetzung von Zugeständnissen und sonstigen Verpflichtungen genehmigen (Art. 21, 22 DSU). Auch hier liegt in den Kompetenzzuweisungen ein Binnenmechanismus: Jedem Gremium im Streitbeilegungsverfahren ist relativ klar seine Rolle zugeteilt. Abgrenzungsmechanismen existieren auch in diesem Bereich nicht.

e. Kompetenzzuweisung und Abgrenzungsmechanismen in Bezug auf das Organ zur Überprüfung der Handelspolitik

Der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik stellt ein unabhängiges Berichtswesen dar, das keine Eingriffsbefugnisse hat. Da es nicht dem Streitbeilegungsmechanismus unterliegt, kann kein Mitgliedstaat zur Überprüfung

---

<sup>898</sup> BGBl. 1994 II, S. 1749 ff.; EG-ABl. 1994 L 336, S. 234.

<sup>899</sup> Vgl. M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 519.

<sup>900</sup> § 4 I.

<sup>901</sup> Vgl. Art. II:2 WTO-Ü.

<sup>902</sup> R. Jennings, The International Court of Justice after Fifty Years, AJIL 89 (1995), 493 ff. (495).

§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen

seiner Handelspolitik gezwungen werden. Binnenmechanismen, die machtbegrenzend oder machterhöhend wirken, sind in diesem Bereich nicht ersichtlich. Dies ist angesichts des Befundes, dass die Kompetenzen des TPRB nur politischer bzw. weicher Natur sind, nicht zu beanstanden.

f. Abgrenzungsmechanismen zwischen politischen und Streitbeilegungsorganen?

Fraglich ist, ob es eine Regelung dazu gibt, dass im Falle der Kollision zwischen politischen Verfahren und Streitbeilegungsmechanismus ein Verfahren ausschließlich ist und dem anderen zwingend vorgeht (Frage einer „Sperrwirkung“). Wenn noch keine Entscheidung des politischen Gremiums vorliegt, darf das Streitbeilegungsgremium sicherlich frei entscheiden. Schwieriger ist die Lage, wenn eine Entscheidung des politischen Gremiums bereits vorliegt. Diese Frage war Thema in *India – Quantitative Restrictions* und wurde vom Appellate Body offen gelassen<sup>903</sup>. Für die Entscheidungsfreiheit der Streitbeilegungsgremien spricht die Norm des Art. IX:2 WTO-Ü.: Da dort präzise Voraussetzungen für eine authentische Interpretation aufgestellt werden, kann ein Beschluss eines politischen Gremiums, der diese Voraussetzungen nicht erfüllt, nicht vergleichbare Wirkungen hervorrufen<sup>904</sup>.

### **3. Zwischenergebnis**

Die politischen Organe der WTO werden fast ausnahmslos durch alle Mitglieder gebildet; in ihnen gilt das Konsensprinzip. In der Praxis spielen die *Quad*-Staaten, die Kluft zwischen dem Genfer Apparat und den nationalen Hauptstädten sowie die Schwierigkeiten vieler Entwicklungsländer bei der Mitarbeit in den Plenargremien eine Rolle. Sie stellen teilweise eine große Hürde für die Arbeit in der WTO dar.

---

<sup>903</sup> *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, Bericht des Appellate Body, WT/DS90/AB/R vom 23.8.1999, paras. 18, 25.

<sup>904</sup> A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, *Kritische Justiz* 34 (2001), 264-281 (276 f.).

*§ 4 II. Machtbegrenzung durch Kompetenzzuweisung und  
Abgrenzungsmechanismen*

In Bezug auf die sektorspezifischen Räte und die sektorenübergreifenden Ausschüsse existieren insofern Machtbegrenzungsmechanismen, als die Kompetenzen abgesteckt sind: Jeder der drei Räte ist für die Durchführung jeweils eines Vertrages zuständig. Den Ausschüssen sind themengebundene Kompetenzen zugewiesen. Abgrenzungsmechanismen bestehen jedoch weder zwischen den Räten noch zwischen den Ausschüssen und auch nicht für das Verhältnis von Räten zu Ausschüssen. Insofern liegen keine Machtbegrenzungsmechanismen vor.

Beim Streitbeilegungsmechanismus ist jedem Organ relativ klar seine Rolle zugeteilt, dies kann als Machtbegrenzungsmechanismus verstanden werden. Abgrenzungsmechanismen existieren auch in diesem Bereich nicht. Im Rahmen des TPRM existieren keine Machtbegrenzungsmechanismen, was insofern unproblematisch ist, als auch die Kompetenzen des TPRM nur politischer bzw. weicher Natur sind.

### III. MACHTBEGRENZUNG DURCH ORGANINTERNE MECHANISMEN

Als organinterne Binnenmechanismen werden erstens Formen innerhalb der politischen Organe, dies ist im Wesentlichen das Konsensprinzip (1.), zweitens die Mechanismen innerhalb des Streitbeilegungsmechanismus (2.) untersucht.

#### 1. Organinterne Mechanismen in den politischen Gremien: das Konsensprinzip

Der wichtigste Machtbegrenzungsmechanismus innerhalb der politischen Organe ist das Konsensprinzip. Gemäß Art. IX:1 des Übereinkommens über die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Ü.) wird die schon unter dem GATT 1947 übliche Entscheidungsfindung per Konsens fortgesetzt. Unter Konsens wird dabei verstanden, dass kein anwesendes Mitglied gegen den in Rede stehenden Vorschlag förmlich Einspruch erhebt<sup>905</sup>. Sich enthaltende oder abwesende Mitglieder berühren das Vorliegen eines Konsenses also nicht. Konsens im Sinne des WTO-Übereinkommens ist folglich von expliziter Einstimmigkeit zu unterscheiden. Sowohl im Englischen als auch im Französischen wird dieser Modus als „consensus“ bezeichnet. Im Deutschen besteht eine gewisse Uneinigkeit bezüglich der Terminologie. Einige sind der Ansicht, dass der Begriff „Konsensus“ bzw. „consensus“ zu verwenden sei. Unter dem anderen Terminus „Konsens“ sei nämlich nur explizite Einstimmigkeit zu verstehen; die deutsche Übersetzung des WTO-Übereinkommens sei insofern falsch<sup>906</sup>. Gleichwohl wird im deutschen Schrifttum zur WTO mehrheitlich der Begriff „Konsens“ verwandt, so auch in dieser Untersuchung<sup>907</sup>.

<sup>905</sup> Siehe die Legaldefinition in der Fußnote zu Art. IX:1 S. 1 WTO-Ü sowie schon oben § 3 III. 1.b.

<sup>906</sup> C. Tietje, Die institutionelle Ordnung der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (57); M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 153 f.

<sup>907</sup> Siehe beispielsweise M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 198 ff.; W. Benedek, Einführung zur Textausgabe, in W. Benedek (Hrsg.), Die Welthandelsorganisation (WTO), 1998, S. 1-42 (21); M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, 2001, S. 29; R.H. Hasse, Entwicklung und Aufgabe der WTO als Institution der Welthandelsordnung, in Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. Köln (Hrsg.), Die Bedeutung der WTO für die europäische Wirtschaft, Köln et al. 1997, S. 15-35 (25); M. Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 2003, S. 132; P.-T. Stoll / F. Schorkopf, WTO-Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, 2002, S. 21; W. Weiß / C. Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, S. 92. Anders nun aber W. Benedek, Das Recht des internationalen Handels, in H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2004, Band 1, S. 479-489 (481). Anders jedoch im Fall der UNO; siehe oben § 3 III. 1.b.

Das Konsensverfahren ist der Regelfall der Entscheidungsfindung in den politischen Gremien der WTO, namentlich in der Ministerkonferenz, im Allgemeinen Rat, den speziellen Räten und sektorenübergreifenden Ausschüssen (Art. IX:1 WTO-Ü.)<sup>908</sup>. Falls über eine Angelegenheit kein Konsens zustande kommt, wird über sie per Abstimmung beschlossen, sofern nichts anderes vorgesehen ist (Art. IX:1 S. 2 WTO-Ü.), wobei das Prinzip „ein Staat - eine Stimme“ gilt. Satz 5 konkretisiert für Ministerkonferenz und Allgemeinen Rat, dass grundsätzlich die einfache Mehrheit genügt, wenn nichts anderes festgelegt ist. Seltener ist eine Dreiviertelmehrheit (zum Beispiel bei der Annahme von Interpretationserklärungen, Art. IX:2 Satz 3 WTO-Ü., bei der Gewährung eines *waiver*, Art. IX:3 WTO-Ü.) oder eine Zweidrittelmehrheit (zum Beispiel bei Beitrittsbeschlüssen, Art. 12:2 WTO-Ü.) erforderlich. Für die Änderungen der Abkommen sind gemäß Art. X WTO-Ü. je nach Materie unterschiedliche Quoren nötig.

In der Praxis ist das Entscheidungsverfahren dadurch charakterisiert, dass die Initiatoren einer Entscheidung sich bereits in frühem Stadium auf informellem Weg treffen. Oft handelt es sich dabei um die so genannte *Quad-Runde*<sup>909</sup>. Bedeutsam sind auch die bereits oben dargestellten *Green-Room-Gespräche*<sup>910</sup>, bei denen sich wenige Mitglieder zu Sondierungen treffen. Natürlich ist es grundsätzlich das souveräne Recht der Staaten, Vorverhandlungen mit wem auch immer zu führen. Problematisch ist hier jedoch, dass der im Green-Room zusammenkommende Mitgliederkreis keinerlei repräsentativen Charakter hat, die Green-Rooms sehr intransparent verlaufen und die übrigen Mitglieder kaum noch Möglichkeiten der inhaltlichen Einflussnahme haben<sup>911</sup>. Das Konsensprinzip führt daher indirekt zur Verlagerung der Entscheidung in ein machtorientiertes Vorfeld<sup>912</sup>. Hier tritt, ähnlich wie bei den verschiedenen Interessen in Bezug auf eine Reform des UN-

---

<sup>908</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Entscheidungsformen in der WTO enthalten R. Blackhurst, *The Capacity of the WTO to Fulfill Its Mandate*, in A.O. Krueger (Hrsg.), *The WTO as an International Organization*, 1998, S. 31-58 (57) sowie W. Weiß / C. Herrmann, *Welthandelsrecht*, 2003, S. 92 ff. Vor- und Nachteile bei M. Krajewski, *Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO*, 2001, S. 84 f. m.w.N. und bei M. Beise, *Die Welthandelsorganisation*, 2001, S. 199 ff. (mit möglichen Alternativen). Kritisch zum Konsensprinzip aus Sicht der Entwicklungsländer S. Chishti, *Democratic Decision Making in the World Trade Organization: An Assessment*, *International Studies* 37 (2000), 85-96.

<sup>909</sup> Siehe oben § 4 II. 1. a.

<sup>910</sup> Ebenda.

<sup>911</sup> AaO.

<sup>912</sup> M. Hilf / S. Oeter, *WTO-Recht*, 2005, S. 156, vgl. dazu auch M. Krajewski, *Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO*, 2001, S. 86.

Sicherheitsrats, der Zwiespalt zwischen dem Bedürfnis nach einer effektiven Arbeitsweise einerseits und der aus Legitimationsgründen wichtigen Einbindung aller WTO-Mitglieder zu Tage<sup>913</sup>. Wenngleich das Konsensprinzip auf den ersten Blick auch schwache Mitgliedstaaten vor Souveränitätseinbußen zu schützen scheint, ist dies doch bei weitem nicht der Fall. Im Gegenteil, die Respektierung staatlicher Souveränität auch kleiner Mitgliedstaaten erscheint im Grunde genommen als eine Fiktion<sup>914</sup>. Das „Mantra“<sup>915</sup> der Unantastbarkeit des Konsens-Verfahrens wird daher zunehmend hinterfragt.

Das Konsensprinzip führt in wenigstens zweifacher Hinsicht zu einer Schwächung der WTO: Einerseits verläuft die Beschlussfassung innerhalb der politischen Gremien der WTO dadurch schwierig und langwierig bzw. ist mitunter sogar ganz gehemmt<sup>916</sup>. So konnte trotz langwieriger Bemühungen bis heute keine Reform der Streitbeilegungsvereinbarung beschlossen werden, obwohl es dabei zumindest teilweise um lediglich technische Fragen geht. Zum anderen führt das Konsensprinzip zu den schon angesprochenen informellen Vor-Abstimmungen, die unter Legitimationsgesichtspunkten fragwürdig sind.

Das Konsensprinzip ist ein markanter Ausdruck der für die WTO charakteristischen starken Rolle der Mitgliedstaaten. Die Gesamtheit der Mitglieder ist in der WTO bestimmend und allgegenwärtig<sup>917</sup>, was sich schon aus der Formulierung von Art. III:2 WTO-Ü. ergibt: „Die WTO dient als *Forum* für Verhandlungen zwischen ihren Mitgliedern (...)“<sup>918</sup>. Insofern agiert die WTO tatsächlich nicht als Akteur im

<sup>913</sup> M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 156; W. Weiß / C. Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, S. 103.

<sup>914</sup> K. Kaiser, Globalisierung als Problem der Demokratie, Internationale Politik 53 (1998), 3-11 (9); M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 156; S. Rudisch, Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen, Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 2, April 2002, S. 24.

<sup>915</sup> So J.H. Jackson, The WTO ‘Constitution’ and Proposed Reforms: Seven ‘Mantras’ Revisited, JIEL 4 (2001) 67-78 (71, 74 ff.).

<sup>916</sup> J.H. Jackson, The WTO ‘Constitution’ and Proposed Reforms: Seven ‘Mantras’ Revisited, JIEL 4 (2001) 67-78 (74); C.-D. Ehlermann, Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO, World Trade Review 1 (2002), 301-308 (302 ff.); vgl. auch A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (269 ff.).

<sup>917</sup> M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (275).

<sup>918</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

Sinne der oben besprochenen Perspektive<sup>919</sup>, sondern als Arena, als Schauplatz für die Verhandlungen ihrer Mitgliedstaaten.

Inwiefern wirkt das Konsensprinzip in der WTO machtbegrenzend? Sein entscheidender Nachteil ist die mit ihm verbundene Schwerfälligkeit. Die Änderung bestehender Regeln ist so gut wie unmöglich, die Setzung neuen Rechts langwierig. Das Konsensverfahren bremst also die politischen Organe insgesamt aus, begrenzt deren Kapazität, Recht zu setzen oder zu ändern und damit deren Macht. Es führt insbesondere in Verbindung mit dem lang etablierten System gegenseitiger Zugeständnisse (*Quid pro quo*) zu einer unbefriedigenden Trägheit der Verhandlungsrunden und lähmt insbesondere bei Themen, die weniger technischer, sondern eher normativer Natur sind<sup>920</sup>.

Demgegenüber verleitet die Existenz eines effizienten Streitbeilegungssystems dazu, Grundsatzfragen, die politisch gelöst werden sollten, von den Streitbeilegungsorganen entscheiden zu lassen<sup>921</sup>. Insbesondere die Klärung des Verhältnisses der Welthandelsordnung zu anderen Werten und Interessen der internationalen Gemeinschaft bleibt bisher zu sehr den Gremien der Streitbeilegung überlassen<sup>922</sup>. So fungierten sie beispielsweise als „Motor[s] der Öffnung des WTO-Vertragssystems für den Umweltschutz“<sup>923</sup>. Ihre Jurisdiktionsbefugnis ist allerdings insofern beschränkt, als eine Berücksichtigung handelsfremder Belange im WTO-Streitbeilegungsverfahren nur statthaft ist, soweit diese Belange bei der Auslegung von WTO-Normen nach den allgemeinen völkerrechtlichen Auslegungsregeln zu beachten sind<sup>924</sup>.

---

<sup>919</sup> Siehe § 1 III.

<sup>920</sup> Ausführlich am Beispiel von Bestechlichkeit und Korruption K.W. Abbott, Rule-making in the WTO: Lessons from the Case of Bribery and Corruption, JIEL 4 (2001), 275-296.

<sup>921</sup> Ein Beispiel ist der Streit um die Zulässigkeit von Amicus Curiae Briefs in *EC – Asbestos*. WT/GC/M/60 vom 23.1.2001, para. 96. Dazu G. C. Umbricht, An ‘Amicus Curiae Brief’ on Amicus Curiae Briefs at the WTO, JIEL 4 (2001), 773 ff. Siehe außerdem unten § 4 IV. 1. b. (1) (b).

<sup>922</sup> Eine Ausnahme stellt insofern die Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health vom 14.11.2001 dar, die auf der Ministerkonferenz von Doha 2001 unter großem Druck der Öffentlichkeit zu Stande kam. WT/MIN(01)/DEC/W/2, abgedruckt in EuZW 13 (2002), 47.

<sup>923</sup> M. Schroeder, Die Koordinierung der internationalen Bemühungen zum Schutz der Umwelt, 2005, S. 121 ff., insbesondere S. 127. Siehe außerdem exemplarisch zum Verhältnis von Handel und Kultur: *Canada – Measures Prohibiting or Restricting Importation of Certain Periodicals*, WT/DS31/AB/R vom 30.6.1997; dazu Chi Carmody, When „Cultural Identity was not an Issue“, L.&Pol’y Int’l Bus 30 (1999), 231 ff.

<sup>924</sup> Art. 3 Abs. 2 DSU in Verbindung mit Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention. Siehe auch das erste Streitbeilegungsverfahren vor dem Appellate Body, in dem dieser feststellte, dass die WTO-Übereinkommen wegen Art. 3.2 DSU nicht in „clinical isolation from public international law“ verstanden werden dürften:

Dass das Konsensprinzip zur Grundlage der Entscheidungsfindung in der WTO geworden ist, hat viel mit Bedenken gegenüber der Majorisierung durch die Entwicklungsländer zu tun, die eine deutliche Mehrheit haben und damit bei Anwendung des Mehrheitsprinzips nahezu jede Entscheidung zu ihren Gunsten durchsetzen könnten<sup>925</sup>. Die allen Mitgliedern, insbesondere den kleinen Staaten und den zahlenmäßig bedeutsamen Entwicklungsländern, durch das *one-state-one-vote*-Prinzip eingeräumte Macht wird durch das Konsensprinzip in der Theorie wesentlich unterstützt. In der Praxis aber kommt diese Schutzwirkung nicht zur Entfaltung. Um die politischen WTO-Organe handlungsfähiger zu machen, wird zuweilen ein System der Stimmengewichtung vorgeschlagen; eine solche Reform hat jedoch wegen des Widerstands insbesondere von Seiten der Entwicklungsländer derzeit kaum Aussicht auf Umsetzung<sup>926</sup>.

Die aus dem Konsensprinzip resultierenden Probleme – eine gewisse Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung – existieren auch in der UN-Generalversammlung. Das Vetorecht der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat hat insofern eine vergleichbare Stellung, als es im Sicherheitsrat um einen „Konsens“ der fünf ständigen Mitglieder geht, zu dem allerdings noch das Kriterium der Zustimmung von insgesamt neun Mitgliedern kommt. Während das Konsensprinzip für die politischen Organe der WTO ausdrücklich im WTO-Übereinkommen festgelegt ist (Art. IX:1 S. 1 WTO-Ü.), ist es in den untersuchten politischen UN-Hauptorganen nicht explizit verankert. Im Sicherheitsrat wurde die gemäß der UN-Charta notwendige Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder gewohnheitsrechtlich umgedeutet in ein Quasi-Konsens-Prinzip der „P5“. Für die Generalversammlung sind in der Charta nur Abstimmungen vorgesehen.

## **2. Organinterne Mechanismen in den Streitbeilegungsgremien**

Der wichtigste Binnenmechanismus innerhalb des Streitbeilegungsmechanismus ist der so genannte „negative Konsens“ (a.). Außerdem existieren Abstimmungsverfahren (b.).

---

*United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, angenommen am 20.5.1996, S. 17, sowie G. Marceau, *WTO Dispute Settlement and Human Rights*, EJIL 13 (2002), 753-814 (766 ff.); S. Deva, *Human Rights Violations by Multinational Corporations and International Law: Where from Here?*, Conn. J. Int'l Law 18 (2003), 1-57 (27 ff.).

<sup>925</sup> M. Hilf / S. Oeter, *WTO-Recht*, 2005, S. 154.

<sup>926</sup> Vgl. M. M. Beise, *Die Welthandelsorganisation*, 2001, S. 200 ff.



a. Negativer Konsens innerhalb des Streitbeilegungsgremiums (DSB)

Die Abstimmungsregel des negativen Konsenses kann unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden: Einerseits ist sie als Grundpfeiler des verrechtlichten Streitbeilegungsverfahrens ein wichtiger Grund für die Macht der WTO<sup>927</sup>. Andererseits kann der negative Konsens als Binnenmechanismus innerhalb des DSB auch machtbegrenzende Wirkung entfalten.

Das *Procedere* des negativen Konsenses begrenzt ganz entscheidend die Handlungsfähigkeit des DSB. Ihm ist *de facto* das Heft des Handelns aus der Hand genommen. Er kann den Berichten von Panel und Appellate Body nur zustimmen oder sie ablehnen, Zwischentöne sind nicht möglich. Außerdem wird sich, wie bereits oben dargestellt, die obsiegende Partei dem Konsens gegen die Annahme eines Berichts in der Regel verweigern. Ebenso wird sich die Partei, die eine Streitleistung im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus der WTO anstrebt, einen Konsens gegen die Paneleinsetzung verhindern. Folglich ergibt sich für den DSB keinerlei eigener Handlungs- oder Entscheidungsspielraum, sondern eine lediglich „quasi-notarielle“ Rolle.

Welche Auswirkungen hat das Prinzip der Entscheidung mittels negativen Konsenses auf die Macht der WTO als Organisation insgesamt? Dies hängt entscheidend davon ab, um welche Angelegenheiten es sich handelt und von welchem Organ sie kommen. Letzteres wird jedoch erst später im Kapitel über Interaktion untersucht. An dieser Stelle ist erst einmal festzustellen: Der negative Konsens begrenzt die Macht des Streitbeilegungsgremiums.

Der negative Konsens hat mit dem Vetorecht im UN-Sicherheitsrat gemein, dass es erstens um eine der wichtigsten Abstimmungsmodalitäten und Binnenmechanismen in der jeweiligen Organisation überhaupt geht. Zweitens handelt es sich um die Abstimmungsmodalität in demjenigen Gremium, das das formal mächtigste der jeweiligen Organisation ist, bei der UNO der Sicherheitsrat, bei der WTO das Streitbeilegungsgremium. Letztere Aussage muss allerdings insofern eingeschränkt werden, als das Streitbeilegungsgremium formal zwar mächtig ist, weil erst seine Entscheidung zu einer Annahme des Panel- oder Appellate Body-Berichts führt. In der Praxis ist das Streitbeilegungsgremium verhältnismäßig machtlos und den Berichten der ihm formal untergeordneten Gremien recht hilflos preisgegeben. Die dritte Gemeinsamkeit besteht darin, dass jeweils eine Stimme reicht, um das

---

<sup>927</sup> Siehe oben § 4 I.1.a.

Abstimmungsergebnis zu beeinflussen: Im Sicherheitsrat kann ein ständiges Mitglied mit seinem Veto einen Beschluss blockieren, auch wenn alle anderen Mitglieder für ihn votieren. Im Streitbeilegungsgremium reicht das positive Votum eines einzigen Mitglieds für die Annahme des Berichts, selbst wenn alle anderen ihn ablehnen.

Unterschiede bestehen darin, dass das Vetorecht Beschlüsse verhindert, der negative Konsens Beschlüsse befördert. Im UN-Sicherheitsrat steht das Vetorecht nur den ständigen Mitgliedern zu, im Streitbeilegungsgremium (DSB) das positive Votum aber allen Mitgliedern. In der Charta der Vereinten Nationen gibt es in Art. 27 Abs. 3 eine Regelung, der zufolge bei Beschlüssen des Sicherheitsrats nach Kapitel VI und Art. 52 Abs. 3 UN-Ch. die vom Beschluss betroffenen Mitgliedstaaten nicht mit abstimmen dürfen. Bei der WTO existiert eine solche Regelung nicht, was dazu führt, dass schon das positive Votum der von einem Bericht begünstigten Streitpartei zur Annahme des Berichts führt. Allerdings ist die UN-Regelung insofern weniger relevant, als sie sich nur auf den Bereich friedlicher Streitbeilegung bezieht, nicht aber auf Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII, und sie nur für Parteien einer „Streitigkeit“, nicht jedoch einer bloßen „Situation“ gilt<sup>928</sup>. Die Praxis hierzu ist sehr spärlich, was offenbar vor allem damit zu begründen ist, dass die ständigen Sicherheitsratsmitglieder es vorziehen, dass „Fragen“ oder „Situationen“ behandelt werden und damit eine Stimmenthaltung freiwillig ist<sup>929</sup>.

#### b. Abstimmungsregeln innerhalb der Panel und innerhalb des Appellate Body

Weder im Dispute Settlement Understanding noch in den Panel-Arbeitsverfahren (Anhang 3 zum DSU) ist eine Abstimmungsregel für die Entscheidungsfindung innerhalb der Panel vorgesehen. Insofern gilt dort das Konsensprinzip (Art. IX:1 WTO-Ü.). Für den Appellate Body ist in Regel 3 Abs. 2 der Arbeitsverfahren des Appellate Body der Konsens als Grundregel und der Mehrheitsentscheid als Ausnahme vorgesehen (Decision-Making):

---

<sup>928</sup> Nachweise zur Gegenauffassung, wonach nur wegen eines Redaktionsversehen lediglich von „Streitigkeit“ die Rede sei, die Pflicht zur Stimmenthaltung sich aber auf „Situationen“ beziehe: G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II, 1961, S. 261 f.; B. Simma / S. Brunner / H.-P. Kaul, Art. 27, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 81. Gegenargumente bei H. Kelsen, The Law of the United Nations, 1951, S. 261 f.

<sup>929</sup> S.D. Bailey, New Light on Abstentions in the Security Council, in International Affairs 50 (1974), 554 ff. (563 f.); P. Sands / P. Klein, Bowett's Law of International Institutions, 2001, S. 44; B. Simma / S. Brunner / H.-P. Kaul, Art. 27, in B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2002, Rn. 91.

„The Appellate Body and its divisions shall make every effort to take their decisions by consensus. Where, nevertheless, a decision cannot be arrived at by consensus, the matter at issue shall be decided by a majority vote.”

Sowohl bei den Panel- als auch bei den Appellate-Body-Entscheidungen wird das Stimmverhalten nicht veröffentlicht<sup>930</sup>. Die Abstimmungsregeln in Panel und Appellate Body haben weder eine klar machtbegrenzende noch eine klar machtssteigernde Funktion oder Wirkung; sie sind insofern neutral.

Die drei Personen umfassende Kammer des Appellate Body, die sich mit einem bestimmten Rechtsstreit befasst (Art. 17.1 DSU und Regel 6.1 Arbeitsverfahren des AB), soll vor der Anfertigung des Endberichts auch die Mitglieder des Appellate Body anhören, die an dem Verfahren nicht als Kammermitglieder beteiligt waren (Regel 4.2-4.4 Arbeitsverfahren des AB), um die Einheitlichkeit der Empfehlungspraxis der Revisionsinstanz zu gewährleisten.

### **3. Zwischenergebnis zu organinternen Mechanismen**

In den politischen Organen ist der wichtigste und wirksamste Binnenmechanismus das Konsensverfahren, das dort grundsätzlich zur Entscheidungsfindung herangezogen wird. Dieser Mechanismus ist jedoch so souveränitätsverhaftet, dass politische Entscheidungen langwierig, wenn nicht gar unmöglich sind. In den Streitbeilegungsorganen ist das Prinzip des negativen Konsenses der wichtigste organinterne Binnenmechanismus. Es führt zu einer Begrenzung der Macht des Streitbeilegungsgremiums und zu einer Erhöhung der Macht von Panel und Appellate Body. Außerdem existieren in Panel und Appellate Body Abstimmungsregeln, die jedoch weder eine klar machtbegrenzende noch eine effizienzsteigernde Wirkung haben.

---

<sup>930</sup> Art. 14.3 bzw. 17.11 DSU. Die Berichte können anonyme abweichende Auffassungen einzelner Mitglieder enthalten, siehe z.B. *European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, WTO-Dok. WT/DS69/R, angen. in der Fassung des AB-Reports, Rn. 288 ff.

#### IV. MACHTBEGRENZUNG DURCH INTERAKTION ZWISCHEN DEN ORGANEN

Bei der Analyse von Binnenmechanismen in der UNO wurden Binnenmechanismen zwischen Organen (Interaktion) anhand der drei Inter-Organverhältnisse Sicherheitsrat - Generalversammlung, Sicherheitsrat – Internationaler Gerichtshof, Generalversammlung – Internationaler Gerichtshof untersucht. Bei der WTO erscheint eine solche Aufteilung nicht sinnvoll, weil hier keine relativ ebenbürtigen Zweier-Verhältnisse bestehen. Stattdessen gebietet in der WTO das Ungleichgewicht der politischen Organe einerseits und der Streitbeilegungsorgane andererseits eine andere Herangehensweise. Wie oben gesehen, ist in der WTO der Streitbeilegungsmechanismus stark, während die sonstigen Funktionen eher schwach ausgeprägt sind. Deshalb sollen hier in einem ersten Abschnitt Interaktionen zum Zwecke der Machtbegrenzung der Streitbeilegungsgremien untersucht werden, in einem zweiten Abschnitt dann Formen der machtbegrenzenden Interaktion außerhalb des Streitbeilegungssystems.

##### **1. Interaktion als Machtbegrenzung gegenüber den Streitbeilegungsgremien**

Der Streitbeilegungsmechanismus entwickelte sich erstaunlich positiv. Insbesondere mit einem schon in den ersten Jahren so aktiven und fruchtbaren Appellate Body war nicht gerechnet worden. Die Erwartungen gingen von einigen wenigen Fällen aus, über die er zu entscheiden habe, stattdessen waren es allein in den ersten sieben Jahren über 50<sup>931</sup>. Die Zahl der Streitverfahren, die vor das neue Streitbeilegungssystem der WTO gebracht wurden, war schon nach wenigen Jahren höher als die Streitverfahren im alten GATT- System insgesamt. Daraus resultierend drängt sich die Frage auf, inwiefern es Formen machtbegrenzender Interaktion gegenüber den Streitbeilegungsgremien gibt. Diese Analyse erfolgt anhand der oben eingeführten Kategorien Kontrolle (a.), Einwirken (b.) und Zusammenwirken (c.).

##### **a. Kontrolle der Streitbeilegungsgremien**

Die Existenz von Kontrollmechanismen wird im Folgenden in Bezug auf die verschiedenen Gremien, die in den Streitbeilegungsprozess involviert sind, erörtert: Panel, Appellate Body und Streitbeilegungsgremium (DSB).

---

<sup>931</sup> D.P. Steger, Improvements and Reforms of the WTO Appellate Body, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, 2004, S. 41-49 (42); A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (273).

(1) Kontrolle der Panel

Eine Kontrolle der Panel ist zu vermuten einerseits durch den Appellate Body (a), andererseits durch das Streitbeilegungsgremium (b).

*(a) Kontrolle der Panel durch den Appellate Body*

Die Einrichtung einer Rechtsmittelinstanz im Streitbeilegungsverfahren stellt eine Neuerung der Uruguay-Runde dar. Zwar sah schon die nie in Kraft getretene „Havanna-Charta“ zur Gründung einer International Trade Organization ein Revisionsverfahren vor, interessanter Weise vor dem IGH<sup>932</sup>. Unter dem GATT 1947 existierte keine Rechtsmittelinstanz, jedoch übte der GATT-Rat, der die Berichte mittels Konsens annehmen musste, eine – politische – Kontrollfunktion aus.

Die mit der WTO-Gründung im Jahre 1995 erfolgte Einrichtung der Rechtsmittelinstanz stellt nun gewissermaßen einen Ausgleich für die gleichzeitige Straffung und Verrechtlichung des Panel-Verfahrens dar. Mittels des Verfahrens vor dem Appellate Body kann rechtsfehlerhaften Panel-Entscheidungen abgeholfen werden. Insofern hat der Appellate Body, neben dem Ziel der Gewährleistung eines Höchstmaßes an Rechtssicherheit und einer konstanten Rechtsinterpretation, die Funktion eines „safety valve“ (Sicherheitsventils)<sup>933</sup>, welches das Risiko von Fehlentscheidungen verringert<sup>934</sup>.

Der Appellate Body kann die rechtlichen Fragestellungen und Schlussfolgerungen des Panels bestätigen, abändern oder aufheben (Art. 17 Abs. 13 DSU); die Sachverhaltsermittlung und die Beweiswürdigung sind seiner Kontrolle als reine Revisionsinstanz grundsätzlich entzogen. Dies ist insofern kein großes Manko, als die beschreibenden Teile des Berichtsentwurfs des Panels einer Überprüfung durch die Streitparteien (Zwischenverfahren) unterliegen<sup>935</sup>. Bezüglich der Tatsachenfeststellung findet jedoch eine Missbrauchskontrolle durch den Appellate Body statt<sup>936</sup>; besonders schwerwiegende Fehler führen zur Aufhebung des

---

<sup>932</sup> Art. 92 ff. Charter for an International Trade Organization vom 24.3.1948 (dazu bereits oben § 4 II. 1.a.).

<sup>933</sup> R. E. Hudec, „Dispute Settlement“, in J.J. Schott (Hrsg.), *Completing the Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*, 1990, S. 191.

<sup>934</sup> D.P. Steger, *The Appellate Body and its contribution to WTO dispute settlement*, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), *The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec*, 2002, S. 482-495 (483); S. Ohlhoff, *Die Streitbeilegung in der WTO*, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 77.

<sup>935</sup> Art. 15 DSU.

<sup>936</sup> *US – Wheat Gluten* WT/DS166/AB/R, para. 151; *EC – Asbestos*, WT/DS135/AB/R, Rn. 161 f.

Panelberichts<sup>937</sup>. Nicht vorgesehen ist die Befugnis, dass die Rechtsmittelinstanz eine Angelegenheit zur weiteren Sachverhaltsermittlung an das ursprünglich mit dem Streitfall befasste Panel zurückverweist, es besteht also, zumindest nach dem Wortlaut des DSU, keine *remand authority*<sup>938</sup>. Wird der Bericht des Appellate Body vom Streitbeilegungsgremium angenommen, ist dagegen kein Rechtsmittel mehr zulässig.

Ein Beispiel für die Kontrolle eines Panel-Berichts stellt die Entscheidung des Appellate Body im (dritten) Bananenmarktfall dar<sup>939</sup>. In diesem Konflikt ging es um die WTO-Gemäßheit der EG-Bananenmarktordnung<sup>940</sup>. Das 1996 eingerichtete Panel hatte in seinem Bericht unter anderem den Umfang des „Lomé-Waiver“ erörtert. Fraglich war unter anderem, ob der *waiver* neben Verstößen gegen Art. I:1 GATT 1994 auch auf Verstöße gegen Art. XIII GATT 1994 anwendbar war. Das Panel argumentierte mit der engen Beziehung zwischen beiden Artikeln sowie damit, dem *waiver* einen „real effect“ geben zu müssen, und bejahte seine Anwendbarkeit auf Art. XIII GATT 1994<sup>941</sup>. Diese breite Auslegung des *waiver* wurde vom Appellate Body abgelehnt; denn *waiver* seien als Ausnahmeregelungen eng auszulegen<sup>942</sup>. Der Panelbericht wurde im Wesentlichen bestätigt, jedoch in

<sup>937</sup> Vgl. *EC – Hormones*, WT/DS26, 48/AB/R, para. 133; *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon* WT/DS18/AB/R, para. 262 ff.; *Korea – Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS 75, 84/AB/R, Rn. 162 ff. Vgl. M. Lugard, Scope of Appellate Review, Objective Assessment of the Facts and Issues of Law, JIEL 1 (1998), 323 ff.; S. Ohlhoff, Die Streitbeilegung in der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 106.

<sup>938</sup> Eine solche Rückverweisungskompetenz wird jedoch im Rahmen der Reform des Streitbeilegungsmechanismus gefordert. Siehe Report by the Chairman of the Special Sessions of the DSB to the TNC, inkl. „Chairman’s Text as of 28 May [2003]“, TN/DS/9 vom 6.6.2003 (Art. 17 para. 12 und Art. 17 bis); The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General („Sutherland report“), December 2004, para. 256; D. Palmeter, The WTO Appellate Body Needs Remand Authority, JWT 32 (1998), 41-44. Vgl. auch den Vorschlag der EU: Contribution of the European Communities and its Member States to the Improvement of the WTO Dispute Settlement Understanding, WTO-Dok. TN/DS/W/1 vom 13.3.2002, S. 12 f.; darin wird die Änderung von Art. 17 para. 12 und ein neu einzufügender Art. 17 bis DSU „Remand procedure“ vorgeschlagen.

<sup>939</sup> *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Appellate Body vom 9.9.1997, WT/DS27/AB/R, 1997. Zum zeitlichen Ablauf der verschiedenen Verfahren siehe M. Salas / J.H. Jackson, Procedural Overview of the WTO EC-Banana Dispute, JIEL 3 (2000), 145-166; zur materiellen Rechtslage J. Cascante / G. Sander, Der Streit um die EG-Bananenmarktordnung, 1999.

<sup>940</sup> Verordnung (EG) Nr. 404/93, ABl. 1993, L 47/1. Sie wurde zwischenzeitlich auf Grund des Streits mehrfach geändert.

<sup>941</sup> *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Complaint by the US, Panel-Report, WT/DS27/R/USA, Abs. 7.106 f.

<sup>942</sup> WT/DS27/AB/R Ziff. 179-188.

einigen Punkten modifiziert. Folglich hat der Appellate Body das Panel, also die höhere die niedere Streitbeilegungsinstanz, korrigiert und damit kontrolliert.

Ein weiteres Beispiel ist die Streitigkeit *EC – Asbestos*: Das Panel hatte einen Verstoß gegen das Prinzip der Inländerbehandlung gemäß Art. III:4 GATT festgestellt, der aber gemäß Art. XX lit. b) GATT aus Gesundheitsschutzgründen gerechtfertigt sei<sup>943</sup>. Diese Entscheidung korrigierte der Appellate Body, indem er schon das Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. III:4 GATT verneinte. Die vier Kriterien zur Feststellung der Gleichartigkeit seien kumulativ zu prüfen<sup>944</sup>. Auch die Gesundheitsgefährlichkeit müsse, entgegen der Auffassung des Panels, als Eigenschaft des Produkts in die Prüfung der Gleichartigkeit einbezogen werden<sup>945</sup>.

Die Korrekturfunktion des Appellate Body gegenüber den Panel besteht nicht nur hinsichtlich materieller Fragen, sondern auch bei prozessualen Angelegenheiten. So ging es im Fall *US-Shrimp* unter anderem um die Frage, ob Panel befugt sind, so genannte *amicus curiae briefs*<sup>946</sup> zu berücksichtigen. Das Panel lehnte dies unter Hinweis auf Art. 13 DSU ab. Der Appellate Body kam jedoch zu dem Schluss, dass das Panel die Norm zu restriktiv ausgelegt habe. Es gebe einen weiten Ermessensspielraum über die Einholung und Verwertung von Informationen Unbeteiligter<sup>947</sup>.

In den Anfangsjahren der WTO wurde nach fast jedem Panelbericht die Rechtsmittelinstanz angerufen. Bis 2000 sank die Rechtsmittel-Quote auf 77%<sup>948</sup>, bis 2003 gar auf 60%<sup>949</sup>. Dieser Rückgang lässt sich damit erklären, dass sich nach und nach eine gefestigte Rechtsprechungspraxis entwickelt und daher die Vorhersehbarkeit der Streitbeilegungsentscheidungen wächst. So können die

<sup>943</sup> *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, Bericht des Panel, WT/DS135/R vom 18.9.2000, paras. 8.123 ff.

<sup>944</sup> *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, Bericht des Appellate Body, WT/DS135/AB/R vom 12.3.2001, paras. 109 ff., 192 (c).

<sup>945</sup> *EC – Asbestos*, AB, paras. 113, 192 (b).

<sup>946</sup> Zu *Amicus curiae briefs* siehe unten ausführlicher bei § 4 IV. 1.b. (1) (b).

<sup>947</sup> *US – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB vom 12.10.1998, para. 104. Siehe auch *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, WT/DS135/AB/R vom 12.3.2001, paras 50 ff.

<sup>948</sup> N. Park, Statistical Analysis of the WTO Dispute Settlement System (1995-2000), in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, 2004, S. 531-553 (541).

<sup>949</sup> So E.-U. Petersmann, Foreword, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, 2004, S. xvii-xx (xvii).

Mitglieder jetzt besser einschätzen, ob sich die Anrufung des Appellate Body im konkreten Fall lohnt<sup>950</sup>. Bis Ende 2000 hob der Appellate Body den ursprünglichen Panel-Bericht in vier von 41 Fällen vollkommen auf<sup>951</sup>, in 61% aller Berichte des Rechtsmittelgremiums wurden einige der Feststellungen des Panels korrigiert. In 29% aller Fälle bestätigte der Appellate Body den Panel-Bericht ohne Modifikationen<sup>952</sup>.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass es sich bei der Rechtskontrolle des Appellate Body gegenüber den Panel um einen Binnenmechanismus mit einem wichtigen machtbegrenzenden Effekt handelt. Die Unterwerfung der Panelberichte unter eine Rechtskontrolle ist ein elementarer Ausgleich zum neu geschaffenen Automatismus bei der Berichtsannahme. Sie stärkt Legitimation und Akzeptanz der WTO als Gesamtorganisation und entfaltet damit auch eine machterhöhende Wirkung.

*(b) Kontrolle der Panel durch das Streitbeilegungsgremium*

Weiterhin kommt eine Kontrolle der Panel durch das Streitbeilegungsgremium in Betracht, insbesondere dann, wenn die Streitparteien auf die Einlegung von Rechtsmitteln verzichten (bis 2003 in ca. 40% der Fälle, s.o.). *De facto* findet aber kaum Kontrolle statt, da über den Panelbericht per negativem Konsens entschieden wird (Art. 16.4 DSU) und die Ablehnung eines Panel-Berichts daher vor nahezu unüberwindbare Hürden gestellt ist<sup>953</sup>.

Der negative Konsens besitzt auch diesbezüglich eine Doppelnatur: Einerseits ist er eine Abstimmungsregel, die in einem Organ, dem DSB angesiedelt ist. Andererseits hat er jedoch immense Auswirkungen auf das Verhältnis des DSB zu Panel und Appellate Body, indem er eine echte Kontrolle des DSB gegenüber Appellate Body und Panel nahezu unmöglich macht. Auf den ersten Blick scheint wegen des negativen Konsenses also keinerlei wirksamer Kontrollmechanismus zu bestehen.

<sup>950</sup> Vgl. The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General („Sutherland report“), December 2004, para. 224.

<sup>951</sup> *Guatemala – Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico*, WT/DS60/AB/R vom 2.11.1998, sowie *European Communities – Customs Classification of Certain Computer Equipment*, WT/DS 62, 67, 68/AB/R.

<sup>952</sup> N. Park, Statistical Analysis of the WTO Dispute Settlement System (1995-2000), in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, 2004, S. 531-553 (542). Siehe auch E.-U. Petersmann, Foreword, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, 2004, S. xvii-xx (xvii).

<sup>953</sup> Dazu siehe schon oben bei § 4 III. 2.



Auf den zweiten Blick ist jedoch die jeglicher Prüfung immanente antizipierte Kontrollwirkung zu beachten. Denn den Panel und dem Appellate Body ist natürlich bewusst, dass ihre Berichte zu verbindlichen Dokumenten erst durch die Entscheidung des Streitbeilegungsgremiums werden. Wesentliche rechtsmissbräuchliche Fehler können sie sich nicht erlauben. Insofern ist von einer, wenn auch sehr schwachen, antizipierten Kontrollwirkung auszugehen.

#### (2) Kontrolle des Appellate Body?

Weiterhin stellt sich die Frage nach einer Kontrolle des Appellate Body, also einer Kontrolle der Kontrollinstanz. Hierfür kommt nur die Annahme oder Ablehnung seiner Berichte durch das Streitbeilegungsgremium in Betracht, da keine weitere Rechtsmittelebene existiert. Gemäß Art. 17.14 DSU nimmt es die Berichte des Appellate Body an, wenn die Mitglieder nicht per Konsens beschließen, den Bericht nicht anzunehmen. Für die Frage, ob es sich dabei um eine tatsächliche Kontrolle handelt, kann auf die Ausführungen zur Kontrolle der Panel verwiesen werden<sup>954</sup>.

#### (3) Kontrolle des Streitbeilegungsgremiums?

Es existiert kein Mechanismus, der ausdrücklich dazu bestimmt ist, eventuelle Fehler des Streitbeilegungsgremiums zu korrigieren. Dies ist dadurch begründet, dass der DSB trotz seiner formalen Stellung als zentrales Streitbeilegungsorgan der WTO auf Grund des beschriebenen Automatismus bei der Einsetzung von Panels, der Annahme von Berichten und der Genehmigung von Sanktionen wenig Handlungsspielraum hat und nur eine quasi-„notarielle“ Rolle spielt.

#### (4) Zwischenfazit

Zusammenfassend ist zur Kontrolle des Streitbeilegungsmechanismus festzuhalten, dass das Streitbeilegungsgremium ein Organ ist, das eine fast ausschließlich billigende bzw. notarielle Funktion inne hat. Es macht im Wesentlichen nichts anderes, als Berichte der Panel und des Appellate Body anzunehmen, Panel einzusetzen und Sanktionen zu genehmigen. Eine umfassende Einschätzung der machtbegrenzenden Faktoren in Bezug auf das Streitbeilegungssystem ist aber erst dann möglich, wenn auch die anderen Arten von Machtbegrenzung, nämlich Einflussnahme und Zusammenarbeit, untersucht wurden.

---

<sup>954</sup> Oben (1).

b. Einflussnahme gegenüber den Organen des Streitbeilegungsmechanismus

Eine Einflussnahme gegenüber den Organen des Streitbeilegungsmechanismus ist zum einen in inhaltlicher Art möglich (1), zum anderen kann ein Einfluss auf die personelle Zusammensetzung existieren (2).

(1) Einflussnahme der politischen Organe auf die inhaltliche Arbeit des Streitbeilegungsmechanismus

Zunächst existieren Ansätze von Mechanismen, die nicht speziell auf ein Organ zielen, sondern die den Streitbeilegungsprozess insgesamt begrenzen, indem die politischen Organe auf ihn einwirken. Dabei können formalisierte Mechanismen (a) von informellen Methoden (b) unterschieden werden.

*(a) Formalisierte Mechanismen*

Fraglich ist, ob es in der WTO die Möglichkeit gibt, dass die politischen Organe eingreifen, wenn die Streitbeilegungsorgane ihrer Ansicht nach eine Norm nicht korrekt ausgelegt haben. Dass Richter dem Recht unterworfen sind und dass das Recht durch die Legislative geändert werden kann, ist im innerstaatlichen System Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips<sup>955</sup>. Im WTO-System stehen prinzipiell zwei Möglichkeiten zur Verfügung: einerseits das Instrument der authentischen Interpretation, bei der der Wortlaut des Primärrechts unverändert bleibt, und andererseits die Änderung des Primärrechts.

Die wichtigste im WTO-Übereinkommen vorgesehene Möglichkeit der Einflussnahme der politischen Organe auf den Streitbeilegungsmechanismus sind die so genannten *authentischen Interpretationen*. Gemäß Art. IX:2 WTO-Ü. sind „[d]ie Ministerkonferenz und der Allgemeine Rat [...] ausschließlich befugt, dieses Übereinkommen und die Multilateralen Handelsübereinkommen auszulegen.“ Eine diesbezügliche Kompetenz der Organe des Streitbeilegungsprozesses besteht also nicht, was Art. 3.9 DSU ausdrücklich anerkennt<sup>956</sup>. Wenngleich authentische Interpretationen nicht auf bereits angenommene Streitbeilegungsberichte einwirken, sondern die Rechtsauslegung nur für die Zukunft beeinflussen können, könnten sie theoretisch ein starkes Instrument sein, das den rechtsetzenden Organen Ministerkonferenz und Allgemeiner Rat ermöglicht, auf die quasi-justiziellen

---

<sup>955</sup> C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (636).

Gremien einzuwirken, ohne den langwierigen Weg der Änderung des Primärrechts gehen zu müssen.

Gemäß der Grundregel des Art. IX:1 S. 1 WTO-Ü. wird jedoch auch für authentische Interpretationen das Konsens-Prinzip angewandt<sup>957</sup>. Auch aus diesem Grund hat es bisher keinen einzigen Beschluss einer solchen Interpretation und nur einen diesbezüglichen Versuch gegeben<sup>958</sup>: Die EG initiierte im Januar 1999 erfolglos eine Auslegung bezüglich des Verhältnisses von Art. 21.5 und 22.2 DSU (so genanntes „Sequencing“-Problem)<sup>959</sup>; zu einer entsprechenden Sitzung des Allgemeinen Rates ist es jedoch niemals gekommen<sup>960</sup>. Umstritten ist die Einordnung der *Erklärung zum TRIPS und öffentlichen Gesundheitswesen*<sup>961</sup>. In dieser Erklärung wird versucht, einen Ausgleich zwischen den Interessen der Entwicklungsländer an der effektiven Bekämpfung von Epidemien und denen der Industrienationen an der Aufrechterhaltung des internationalen Patentschutzes zu finden. Das Dokument bezeichnet sich selbst nicht ausdrücklich als authentische Interpretation. Es wird deshalb überwiegend nicht als authentische Interpretation im Sinne von Art. IX:2 WTO-Ü. anerkannt<sup>962</sup>.

---

<sup>956</sup> „Diese Vereinbarung läßt die Rechte der Mitglieder unberührt, eine verbindliche Auslegung von Bestimmungen eines unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommens durch Beschlußfassung im Rahmen des WTO-Übereinkommens [...] zu erwirken.“

<sup>957</sup> Zwar genügt, wenn ein Konsens nicht zu Stande kommt, gem. Art. IX:2 S. 3 WTO-Ü. auch eine Dreiviertelmehrheit der Mitglieder, doch dazu ist es noch nicht gekommen. Vgl. L. Bartels, *The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism*, ICLQ 53 (2004), 861-895 (872); W. Weiß / C. Herrmann, *Welthandelsrecht*, 2003, S. 94 f.

<sup>958</sup> WTO Analytical Index zu Art. IX:2 WTO, paras. 174 ff.; <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/wto\\_agree\\_02\\_e.htm#articleIVB6](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/wto_agree_02_e.htm#articleIVB6)>, Stand 15.12.2005; vgl. auch C.-D. Ehlermann, *Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO*, *World Trade Review* 1 (2002), 301-308 (304).

<sup>959</sup> *Request for an Authoritative Interpretation Pursuant to Art. IX:2 of the Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization – Communication from the European Communities*, WT/GC/W/133 vom 25.1.2999.

<sup>960</sup> WTO Analytical Index zu Art. IX:2 WTO, para. 176; <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/wto\\_agree\\_02\\_e.htm#articleIVB6](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/wto_agree_02_e.htm#articleIVB6)>, Stand 15.12.2005; vgl. auch WT/GC/W/143 sowie WT/GC/W/410/Rev. 1 vom 26.10.2001 (Vorschlag, hinsichtlich dieser Frage das DSU zu ändern).

<sup>961</sup> WTO-Ministerkonferenz, *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*, WT/MIN(01)/DEC/W/2 vom 14.11.2001, abgedruckt in *EuZW* 13 (2002), 47.

<sup>962</sup> A. O. Sykes, *TRIPs, Pharmaceuticals, Developing Countries, and the Doha “Solution”*, *Chicago Journal of International Law* 3 (2002), 47-68, auch veröffentlicht als John M. Olin Law and Economics Working Paper No. 140 (2<sup>nd</sup> Series), The Law School, The University of Chicago, 2002. Das Vorliegen einer authentischen Interpretation wird angenommen von C. Herrmann, *TRIPs, Patentschutz für Medikamente und staatliche Gesundheitspolitik: Hinreichende Flexibilität?*, *EuZW* 13 (2002), 37-43 (42); D. Shanker, *The Vienna Convention on the Law of Treaties, the Dispute Settlement System of the WTO and the Doha Declaration on*

Dass durch authentische Interpretationen eine wirkungsvolle Einflussnahme auf die Streitbeilegungsorgane stattfindet, ist in der Praxis demzufolge *de lege lata* nicht zu erwarten. Dies ist insofern zu begrüßen, als verbindliche Auslegungen die verrechtlichte Streitbeilegung in der WTO gefährden könnten. Andererseits könnte damit dem bedenklichen Auseinanderdriften der politischen und justiziellen WTO-Organen begegnet werden<sup>963</sup>.

Eine andere Möglichkeit der Einflussnahme auf die Streitbeilegung ist denkbar durch die *Änderung des Primärrechts*, wenn auch nur nachträglich. Grundsätzlich ist die Justiz in allen rechtsstaatlichen Rechtsordnungen dem Recht unterworfen, welches nur durch den Gesetzgeber geändert werden kann<sup>964</sup>. Wie bereits oben dargestellt, ist der Rechtsetzungsprozess der WTO recht schwerfällig und langsam<sup>965</sup>. Eine inhaltliche indirekte Beeinflussung des Streitbeilegungsmechanismus auf diesem Weg ist demzufolge zwar theoretisch möglich, aber in der Praxis nicht realistisch.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die politischen WTO-Organen in der Praxis kaum Einfluss gegenüber den Streitbeilegungsorganen ausüben, obwohl solche Formen im Primärrecht der WTO vorgesehen sind. Insofern ist es korrekt, vom Fehlen wirksamer „Checks and Balances“ in der WTO zu sprechen<sup>966</sup>; es liegt folglich kein Machtbegrenzungsmechanismus vor.

#### *(b) Informelle Mechanismen*

Es existieren jedoch informelle Formen der Einflussnahme gegenüber dem DSB. Insbesondere kann gemäß Art. 16.4 S. 3 DSU bzw. Art. 17.14 S. 2 DSU jedes WTO-Mitglied seine Auffassung über den Bericht des Panels bzw. des Appellate Body äußern. Auch darin könnte eine Form der Einflussnahme zu sehen sein. Fraglich ist allerdings, ob die Äußerungen der Mitglieder von den

---

the TRIPS Agreement, *Journal of World Trade* 36 (2002), 721-772 (762 ff.). Unklar bzgl. dieser Frage D. Matthews, *WTO Decision on Implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health. A Solution to the Access to essential Medicines Problem?*, *JIEL* 7 (2004), 73-107 (82 f.)

<sup>963</sup> C.-D. Ehlermann, *Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO*, *World Trade Review* 1 (2002), 301-308 (306 f.).

<sup>964</sup> C.-D. Ehlermann, *Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO*, *World Trade Review* 1 (2002), 301-308 (304).

<sup>965</sup> Oben § 4 I. 2.

<sup>966</sup> M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 43.

Streitbeilegungsinstanzen überhaupt zur Kenntnis genommen werden und ob sie irgendwelche Konsequenzen zeitigen.

Dafür spricht das Beispiel des *Asbestos*-Falls, in dem die Kritik im Allgemeinen Rat zum Rückzug des Appellate Body geführt hat, auch wenn dies nicht offen ausgesprochen wurde<sup>967</sup>. Im Fall *EC – Asbestos* ging beim Appellate Body eine sehr große Zahl erklärender Schriftsätze von am Verfahren Unbeteiligten ein, so genannte *amicus curiae briefs*<sup>968</sup>. Daraufhin stellte der Appellate Body per verfahrensleitendem Beschluss erstmalig Bedingungen auf, unter denen er die *amicus curiae briefs* berücksichtigen werde<sup>969</sup>. Die Mehrheit der WTO-Mitglieder reagierte darauf sehr kritisch. Sie verurteilten in einer Sondersitzung des Allgemeinen Rates das Vorgehen des Appellate Body<sup>970</sup>, und zwar relativ einhellig<sup>971</sup>. Der Appellate Body habe seine Kompetenzen überschritten<sup>972</sup>. Nur der Allgemeine Rat und die Ministerkonferenz seien gemäß Art. IX.2 WTO-Ü. zur Interpretation der WTO-Abkommen befugt<sup>973</sup>. Auch sei gemäß Art. V:2 WTO-Ü. nur der Allgemeine Rat ermächtigt, über die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen zu entscheiden<sup>974</sup>. Die Balance der Funktionen der beteiligten Organe werde durcheinander gebracht<sup>975</sup>. Der Appellate Body sei kein höhergestelltes Organ innerhalb der WTO<sup>976</sup>. Es sei Aufgabe der Mitglieder, über den Umgang mit *amicus curiae briefs* zu entscheiden, nicht des Appellate Body<sup>977</sup>.

---

<sup>967</sup> M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 551, 525; C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639.

<sup>968</sup> Siehe G. C. Umbricht, An ‘Amicus Curiae Brief’ on Amicus Curiae Briefs at the WTO, JIEL 4 (2001), 773-794.

<sup>969</sup> *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, Communication from the Appellate Body, WTO-Dok. WT/DS135/9 vom 8.11.2000.

<sup>970</sup> Protokoll des Allgemeinen Rates vom 22.11.2000, Dok. WT/GC/M/60 vom 23.1.2001.

<sup>971</sup> Nur die USA sahen das Vorgehen des Appellate Body ausdrücklich als ordnungsgemäß gemäß Vorschrift 16 (1) seiner Verfahrensregeln an (paras. 74 ff.). Der Vertreter der EG äußerte sich nicht klar zur Rechtmäßigkeit. Der Fall zeige, dass eine legislative Lücke bestünde, die die Mitgliedstaaten zu füllen hätten (para. 96). Japan hielt das Vorgehen des AB zwar für unangemessen, wollte es aber nicht klar verurteilen (paras. 110 ff.).

<sup>972</sup> Protokoll des Allgemeinen Rates vom 22.11.2000, Dok. WT/GC/M/60 vom 23.1.2001. Siehe z.B. die Stellungnahmen von Ägypten, para. 12, Indiens, para. 39, und der Türkei, para. 79.

<sup>973</sup> So z.B. Uruguay, paras. 4, 6.

<sup>974</sup> So z.B. Uruguay, para. 6, Ägypten, para. 15.

<sup>975</sup> So z.B. Uruguay, para. 6.

<sup>976</sup> So z.B. Ägypten, para. 15.

<sup>977</sup> So z.B. Norwegen, para. 71, Ungarn, Bulgarien, Tschechische Republik und andere, para. 82.

Einen förmlichen Beschluss des Allgemeinen Rates in dieser Angelegenheit gab es zwar nicht, jedoch forderte der Vorsitzende des Allgemeinen Rats den Appellate Body in seinem Schlusssstatement auf, in Bezug auf *amicus curiae briefs* mit „extremer Vorsicht“ zu agieren<sup>978</sup>. Alle siebzehn Bewerbungen zur Abgabe von *amicus curiae briefs* wurden vom Appellate Body ohne weitere Begründung zurückgewiesen<sup>979</sup>. Dies war offenbar Folge eines großen internen Drucks auf den Appellate Body, die Bewerbungen abzulehnen<sup>980</sup>. Der Streit endete im Remis, weil der Appellate Body zwar darauf verzichtete, die *amicus curiae briefs* im konkreten Fall anzunehmen, aber darauf beharrte, dass er dazu grundsätzlich das Recht habe<sup>981</sup>.

Es handelt sich um einen Kompetenzkonflikt zwischen Appellate Body und Allgemeinem Rat, der bisher nicht gelöst werden konnte. Einerseits geht es um die konkrete Streitfrage der *amicus curiae briefs* und die Rechte, die sich für den Appellate Body aus Art. 17.9 DSU ergeben. Andererseits geht es aber auch ganz grundsätzlich um die Frage, inwiefern die Mitglieder über den Allgemeinen Rat Einfluss auf konkrete Entscheidungen des Appellate Body bzw. der Panel nehmen können. Der Allgemeine Rat kritisiert den Appellate Body bei einer Angelegenheit, die nicht das materielle Handelsrecht, sondern dessen eigene Kompetenzen und das Verfahrensrecht betrifft.

Ein weiteres Beispiel für Kompetenzkonflikte zwischen Allgemeinem Rat und Appellate Body ist der Fall *Australia – Automotive Leather*. Darin ging es um eine WTO-rechtswidrige Subvention, die der australische Staat einem Autopolsterleder-Hersteller geleistet hatte. Im WTO-Streitbeilegungsverfahren sah das Panel in seinem Bericht die Rücknahme der Subvention gemäß Art. 4.7 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM) vor<sup>982</sup>. Australien nahm daraufhin zwar den künftigen Teil der Subvention in Höhe von 8 Mio. A\$ zurück, gewährte dem Hersteller aber im Gegenzug einen zusätzlichen Kredit in Höhe von 13,65 Mio. A\$. Das Umsetzungspanel befand, dass der Kredit

---

<sup>978</sup> Zusammenfassung des Vorsitzenden: paras. 113 ff.

<sup>979</sup> Allerdings waren nur elf der Bewerbungen fristgerecht, vgl. *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, WT/DS135/AB/R vom 12.3.2001, paras. 55 ff.

<sup>980</sup> G.A. Zonnekeyn, *The Appellate Body's Communication on Amicus Curiae Briefs in the Asbestos Case – An Echternach Procession?*, JWT 35 (2001) Heft 3, 553-563 (563).

<sup>981</sup> L. Bartels, *The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism*, ICLQ 53 (2004), 861-895 (861).

<sup>982</sup> *Australia – Subsidies provided to producers and exporters of automotive leather*, WT/DS126/R vom 25.5.1999, para. 10.3.

so mit der Rückzahlung der Subvention verbunden sei, dass er Teil einer einheitlichen Transaktion sei und somit die Rückzahlung der 8 Mio. A\$ zu Nichte mache. Australien habe die Subvention nicht zurückgenommen, wie es Art. 4.7 SCM verlange, insbesondere, weil es nicht die gesamte Subvention rückwirkend zurückgerufen habe.

Der Bericht des Umsetzungspanels wurde im Allgemeinen Rat kritisiert<sup>983</sup>: die WTO dürfe weder private Unternehmen noch souveräne Staaten bestrafen. Das widerspreche dem Prinzip von *Democratic Governance* und der wirtschaftlichen Realität. Die Rücknahme von Subventionen könne sich nur auf die Zukunft beziehen. Nur Hong Kong stimmte dem Bericht des Umsetzungspanels vorbehaltlos zu. Die USA beantragten die Annahme des Berichts im DSB, obwohl sie „nicht mit jedem Wort im Panel-Bericht übereinstimm[t]en“. Bei *Australia – Automotive Leather* handelt es sich also um einen weiteren Fall, in dem es deutliche Kritik von Seiten eines Organs an der Entscheidung eines Streitbeilegungsorgans gab<sup>984</sup>. Die Äußerung von Kritik (vgl. Art. 16.4 Satz 3 DSU) hat jedoch wegen des negativen Konsenses keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der Panelentscheidung, so lange es zumindest einen Mitgliedstaat gibt, der der Annahme des Berichts zustimmt. Unklar ist folglich, inwiefern Panel sich von der Kritik durch den DSB beeinflussen lassen.

Ein weiteres Beispiel stellt der Fall *EC – Sardines*<sup>985</sup> dar. Das WTO-Mitglied Marokko brachte im Rechtsmittelverfahren einen *amicus curiae brief* ein, weil es die Frist für Meinungsäußerungen von Drittparteien verpasst hatte<sup>986</sup>. Peru, Ecuador und andere Mitgliedern widersprachen der Zulässigkeit dieses *amicus curiae briefs*. Die Einreichung eines *amicus curiae brief* durch WTO-Mitglieder sei nicht möglich. Es handelt sich um einen weiteren Fall, in dem der Appellate Body eine umstrittene Entscheidung getroffen hat, und zwar wiederum eine, die nicht das materielle Handelsrecht, sondern seine eigenen Kompetenzen und das Verfahrensrecht betrifft. Auch hinsichtlich des Falls *US – Shrimps*<sup>987</sup> wurde

---

<sup>983</sup> Der Panelreport WT/DS126/R wurde am 16.6.1999 vom DSB angenommen. Das Protokoll ist enthalten in WT/DSB/M/64, Dok. vom 21.6.1999. Siehe außerdem G. Goh / A. Ziegler, *Retrospective Remedies in the WTO: After Automotive Leather*, *Journal of International Economic Law* 6 (2003), 545-564.

<sup>984</sup> Spätere Panel-Berichte zu ähnlichen Fragen waren *United States – Import Measures on Certain Products from the European Communities*, WT/DS165/AB/R vom 11.12.2000; *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, WT/DS70/AB/R vom 2.8.1999; *United States – Tax Treatment for „Foreign Sales Corporations“*, WT/DS108/AB/R vom 24.2.2000.

<sup>985</sup> *European Communities – Trade Description of Sardines*, WT/DS231/AB/R vom 26.9.2002.

<sup>986</sup> DSB-Sitzung vom 23.10.2002, WT/DSB/M/34, para. 67.

<sup>987</sup> *US – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product*, WT/DS58/AB/R v. 12.10.1998.

kritisiert, dass der Appellate Body den Allgemeinen Rat hätte informieren sollen, als er die Interpretation des Panels von Art. 13 DSU ablehnte, um vom Allgemeinem Rat eine Auslegung zu erhalten.

Grundsätzlich erscheint es jedoch nicht als sachgerecht, dass der Appellate Body seine Position auf Grund der Kritik einzelner Mitgliedstaaten ändern soll. Wenn die Mitgliedstaaten der Ansicht sind, dass der Appellate Body eine Fehlentscheidung getroffen hat, sind sie auf die rechtlichen Instrumente, die das WTO-Übereinkommen für solche Situationen zur Verfügung stellt, zu verweisen, insbesondere auf die Instrumente der authentischen Interpretationen (Art. IX:2 WTO-Ü.) oder der Änderung der Abkommen (Art. X:8 WTO-Ü.)<sup>988</sup>.

Die kritisierten Beschlüsse des Appellate Body bezüglich *amicus curiae briefs* markierten einen Wendepunkt in der Wahrnehmung des Streitbeilegungssystems: Wurde der Streitbeilegungsmechanismus in den Anfangsjahren geradezu euphorisch begrüßt, werden Berichte des Appellate Body nun mehr und mehr kritisiert. Insgesamt findet eine nüchternere Analyse statt. Von einer institutionellen Krise zu sprechen ist jedoch ebenso übertrieben wie das übermäßige Lob in den Anfangsjahren<sup>989</sup>.

Bei den geschilderten Fällen handelt es sich nicht um interne Formen der Einflussnahme, die zwischen oder innerhalb der Organe der WTO wirken, sondern um eine vertikale Einflussnahme der Mitgliedstaaten auf bestimmte Gremien der Organisation. Dies ergibt sich daraus, dass Art. 16.4 S. 3 DSU bzw. Art. 17.14 S. 2 DSU von den Mitgliedern als solchen sprechen. Insofern ist davon auszugehen, dass es hierbei um eine Form informeller, vertikaler Einflussnahme handelt. Der Allgemeine Rat fungiert nur als Forum bzw. Akteur für die Mitgliedstaaten.

---

<sup>988</sup> C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (635); C.-D. Ehlermann, Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO, World Trade Review 1 (2002), 301-308 (304 f.).

<sup>989</sup> C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (639). Siehe auch C.-D. Ehlermann, Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO, World Trade Review 1 (2002), 301-308 (302): „the honeymoon is over“.



(2) Einflussnahme auf die personelle Zusammensetzung

Das Streitbeilegungsgremium setzt die Panel und den Appellate Body ein (Art. 2.1, 6.1, 17.1, 17.2 DSU), nimmt also Einfluss auf deren institutionelle Entstehung und personelle Zusammensetzung. Die Panel werden auf Antrag der beschwerdeführenden Partei jeweils *ad hoc* eingesetzt (Art. 6 DSU)<sup>990</sup>. Die Einsetzung des Panel erfolgt nur dann nicht, wenn der DSB per Konsens beschließt, kein Panel einzusetzen (Art. 6.1 DSU). Da hierbei auch die beschwerdeführende Partei stimmberechtigt ist, besteht de facto ein „Recht auf ein Panel“.

Während der DSB an der Auswahl der Mitglieder des Appellate Body direkt beteiligt ist, indem er sie ernennt (Art. 17.2 DSU), ist er an der Auswahl der Panelmitglieder nur im Ausnahmefall und nur in Form seines Vorsitzenden beteiligt (Art. 8.7 DSU). Die Mitglieder der Panel werden den Streitparteien durch das Sekretariat auf Grundlage einer dort geführten Liste von Einzelpersonen vorgeschlagen; die Streitparteien dürfen die Vorschläge nur aus zwingenden Gründen ablehnen (Art. 8.6 DSU). Fraglich ist, ob es sich hierbei um Formen von Machtbegrenzung handelt. Zumindest hinsichtlich der Panel lässt sich festhalten, dass ihre *ad-hoc*-Einsetzung dazu führt, dass sie jeweils für sich genommen nicht so mächtig sind, das Sekretariat jedoch an Einfluss gewinnt.

Die Amtszeit der Mitglieder des Appellate Body beträgt vier Jahre mit der Möglichkeit einmaliger Wiederernennung (Art. 17.2 DSU). Diese Möglichkeit der Wiederernennung könnte deren Unabhängigkeit behindern; insofern besteht eine Parallele zu der gleichen Frage bezüglich der IGH-Richter bei der UNO<sup>991</sup>. Für die Mitglieder des Appellate Body wird deshalb mit Recht vorgeschlagen, eine einzige längere Amtsperiode einzuführen<sup>992</sup>.

(3) Zwischenfazit


---

<sup>990</sup> Zu Vorschlägen, eine ständige Panel-Liste zu führen, siehe unten bei Fn. 1063.

<sup>991</sup> Siehe oben § 3 IV. 2.c. (1).

<sup>992</sup> Eine diesbezügliche Reform befürwortend C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (608 f.); D.P. Steger, Improvements and Reforms of the WTO Appellate Body, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, 2004, S. 41-49 (46). Weder der Report by the Chairman of the Special Sessions of the DSB to the TNC, inkl. „Chairman’s Text as of 28 May [2003]“, TN/DS/9 vom 6.6.2003 noch der „Sutherland-Bericht“ (The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General, December 2004) beinhalten jedoch einen solchen Vorschlag der Amtsdauerverlängerung.

Zwischen den politischen Organen und den Gremien der Streitbeilegung gibt es sehr wenige formalisierte Verbindungen<sup>993</sup>. Theoretisch ist zwar der politische Arm der WTO befugt, die Panel und den Appellate Body über Verfahren nach Art. IX o. X WTO-Ü. (Interpretation o. Änderung) zu korrigieren. In der Praxis kommen diese Mechanismen wegen des Konsensprinzips jedoch äußerst selten zur Anwendung. Außerdem wirken sie nur für die Zukunft, was insofern zu begrüßen ist, als die Unabhängigkeit der Streitbeilegungsorgane ein großer Wert ist und wesentlich zur Legitimation des Streitbeilegungsverfahrens beiträgt. Außer der Änderung des Primärrechts und der authentischen Interpretation gibt es keine formalisierten Formen, auf die Streitbeilegungsorgane einzuwirken. Es bestehen jedoch auch informelle Einflussmöglichkeiten vertikaler Natur, die kritisch betrachtet werden müssen.

#### c. Zusammenwirken von Streitbeilegungsgremien mit anderen Organen

Untersucht werden im Folgenden Formen des Zusammenwirkens von Streitbeilegungsgremien mit Organen innerhalb und außerhalb des Streitbeilegungsmechanismus im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens (1), im Durchsetzungsverfahren (2) sowie durch Informationspflichten (3).

##### (1) Zusammenwirken im Streitbeilegungsverfahren

Bei der Annahme der Berichte im Streitbeilegungsverfahren könnte es sich um ein Zusammenwirken handeln: Das quasi-justizielle Organ, das den Bericht vorlegt, und das Streitbeilegungsgremium, das den Bericht annimmt, wirken zusammen. Allerdings wurde dieses Verfahren bereits als eine Art der Kontrolle untersucht<sup>994</sup>. Im Falle solcher Überschneidungen zwischen den verschiedenen Kategorien ist der Schwerpunkt entscheidend. Fraglich ist, ob er hier auf der Kontrolle oder dem Zusammenwirken liegt. Für letzteres spricht, dass die Kontrollfunktion wegen des Prinzips des negativen Konsenses, wie oben gesehen<sup>995</sup>, sehr schwach ist. Auch der Hintergrund der Regelung spricht für eine Einstufung als Zusammenwirken: Eine Reihe von Staaten, unter ihnen die USA und Kanada, strebten eine gerichtsförmige Ausgestaltung des Streitbeilegungsprozesses an. Demgegenüber forderten die Europäische Gemeinschaft und andere Staaten eine Stärkung der politischen Elemente des Verfahrens. Im Laufe der Verhandlungen konnten sie sich mit ihrer Forderung durchsetzen, dass die formelle Oberhoheit über die

---

<sup>993</sup> M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 590 f.

<sup>994</sup> Oben § 4 IV. 1. a.

<sup>995</sup> Ebenda.

Streitbeilegungsentscheidungen weiterhin bei einem politischem Gremium, dem Streitbeilegungsgremium, liegen solle<sup>996</sup>.

Dass das Streitbeilegungsgremium die Berichte entweder annehmen oder ablehnen, aber keine Veränderung vornehmen kann, spricht jedoch mehr für eine Kontrollfunktion. Im Wortlaut von Art. 16.4 „Innerhalb von 60 Tagen [...] wird der Bericht auf einer DSB-Sitzung angenommen, ...“ bzw. Art. 17.14 DSU „Ein Bericht des Berufungsgremiums wird vom DSB angenommen ...“ ist eine teilweise Annahme oder Annahme unter Modifikationen, zumindest ausdrücklich, nicht vorgesehen. Gleichwohl wird teilweise die Ansicht vertreten, eine partielle Annahme bzw. Ablehnung sei auch *de lege lata* schon möglich<sup>997</sup>. Insbesondere wenn ein Panel *ultra petitum* agiere, könne das Streitbeilegungsgremium die Annahme des entsprechenden Berichtsteils ablehnen. Ein Beispiel dafür sei der zweite *Automotive Leather* - Fall, in dem das Panel Australien aufforderte, die schon gezahlte einmalige Exportbeihilfe zurückzuzahlen<sup>998</sup>. Wie oben dargelegt, knüpfen sich an die Einordnung eines Mechanismus in die eine oder andere Kategorie keine Konsequenzen<sup>999</sup>.

Gemäß Art. 2.2 DSU hat der DSB eine Informationspflicht gegenüber den Räten und Ausschüssen über alle Entwicklungen bei Streitigkeiten, die mit Bestimmungen der entsprechenden Übereinkommen zusammenhängen. Dies ist Ausdruck einer Kooperationspflicht, wie sie zwischen den UN-Organen und in Internationalen Organisationen generell besteht<sup>1000</sup>. Diese Informationspflicht gilt sowohl im Streitbeilegungs- als auch im Durchsetzungsverfahren.

## (2) Zusammenwirken im Durchsetzungsverfahren

Das Streitbeilegungsgremium entscheidet per negativem Konsens über die Aussetzung von Zugeständnissen (Art. 22.6 DSU), wenn ein Mitglied nicht gemäß

<sup>996</sup> P.-T. Stoll, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung - Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT, ZaöRV 54 (1994), 241-339 (269 f.).

<sup>997</sup> C.-D. Ehlermann, Reflections on the Appellate Body of the WTO, JIEL 6 (2003), 695-708 (707 f.); ders., Reflections on the Process of Clarification and Improvement of the DSU, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, 2004, S. 105-114 (107).

<sup>998</sup> *Australia – subsidies provided to producers and exporters of automotive leather*, WT/DS126/RW vom 21.1.2000; siehe C.-D. Ehlermann, Reflections on the Appellate Body of the WTO, JIEL 6 (2003), 695-708 (707 f.).

<sup>999</sup> § 2 VII. 1.g.

<sup>1000</sup> Vgl. oben § 2 VII. 2.a.

Art. 21.3 DSU innerhalb eines angemessenen Zeitraumes die Empfehlungen und Entscheidungen des DSB umgesetzt hat.

### (3) Zwischenfazit

Es gibt wenige Formen des Zusammenwirkens von Organen des Streitbeilegungsmechanismus mit Organen innerhalb und außerhalb des Streitbeilegungsmechanismus, zum Beispiel das Wirksamwerden der Berichte der Panel und des Appellate Body erst durch die Annahme im Streitbeilegungsgremium. Dies enthält auch Elemente einer Kontrolle.

## **2. Interaktion als Machtbegrenzung gegenüber den politischen Organen**

Auch außerhalb des Streitbeilegungsprozesses soll eine Analyse der machtbegrenzenden Mechanismen anhand der drei Kategorien Kontrolle, Einwirken und Zusammenarbeit stattfinden.

### a. Kontrolle

Zunächst wird dargestellt, dass kein Mechanismus zur Lösung von Organstreitigkeiten existiert (1). Danach wird auf die Kontrolle der Räte und Ausschüsse (2), sowie der „rechtsetzenden“ Organe eingegangen (3).

### (1) Nicht-Existenz eines Mechanismus zur Lösung von Organstreitigkeiten

Eines sei sogleich vorweg gestellt: Die Organe der WTO können die Streitbeilegungsorgane nicht anrufen. Es existiert kein Verfahren zur Lösung von Streitigkeiten zwischen den Organen. Es gibt auch kein Gutachtenverfahren vor den Streitbeilegungsgremien, das dem vor dem IGH vergleichbar wäre, welcher durch die Organe der Vereinten Nationen um ein Rechtsgutachten ersucht werden kann<sup>1001</sup>. Das Streitbeilegungsverfahren in der WTO ist als rein zwischenstaatliches Verfahren konzipiert. Dies hängt damit zusammen, dass es eine Weiterentwicklung des Streitbeilegungssystems unter dem GATT 1947 darstellt und sich von dessen Beschlüssen, Verfahren und Praktiken leiten lässt (Art. 3.1 DSU und Art. XVI:1 WTO-Ü.). Jegliche Art von Organstreitigkeit war unter dem GATT 1947 schon deshalb ausgeschlossen, weil dieses nicht als Internationale Organisation konzipiert war und keine Organe, sondern nur den Kreis der VERTRAGSPARTEIEN kannte.

---

<sup>1001</sup> S. Ohlhoff, Die Streitbeilegung in der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 49.

Später wurde dann zwar die WTO ausdrücklich als Internationale Organisation mit Völkerrechtspersönlichkeit kreiert (Art. VIII:1 WTO-Ü.), und das Gründungsabkommen stattet sie auch mit Organen aus (Art. IV WTO-Ü.). Diese Organe haben jedoch, mit Ausnahme der Streitbeilegungsgremien, kaum Befugnisse, die Anlass zu Streitigkeiten zwischen den Organen geben könnten.

### (2) Kontrolle der Räte und Ausschüsse

Die Räte für den Handel mit Waren, für den Handel mit Dienstleistungen und für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums sind gemäß Art. IV:5 S. 1 WTO-Ü. „unter der allgemeinen Leitung des Allgemeinen Rates“ tätig. Den Räten können vom Allgemeinen Rat zusätzliche Aufgaben übertragen werden (Art. IV:5 S. 5 WTO-Ü.). Die Räte können nachgeordnete Gremien einsetzen. Diese geben sich Geschäftsordnungen, die der Genehmigung durch ihren jeweiligen Rat bedürfen (Art. IV:6 WTO-Ü.). Der Allgemeine Rat genehmigt die Geschäftsordnungen der Ausschüsse (Art. IV:2 S. 4 WTO-Ü.). Die Ausschüsse sind dem Allgemeinen Rat untergeordnet; dies ergibt sich unter anderem aus der Befugnis des Allgemeinen Rates gemäß Art. IV:7 WTO-Ü., ihnen weitere Aufgaben zu übertragen, aus konkreten Anzeige- und Berichtspflichten sowie Vorschlagsfunktionen<sup>1002</sup>.

### (3) Kontrolle der rechtsetzenden Organe?

Das Verhandeln über neues oder zu änderndes Recht ist angesichts sich rapide beschleunigender Gewichtsverschiebungen und vieler ungelöster Herausforderungen elementar für die Weltwirtschaftsordnung, damit sie zukunftstauglich bleibt<sup>1003</sup>. Dies drückt bildhaft die so genannte „Fahrrad-Theorie“ vom Welthandel aus: sobald es keine Vorwärtsbewegung mehr gibt, fällt der Radfahrer um<sup>1004</sup>. In der WTO existiert allerdings kein Organ zur Rechtsetzung. Die Organisation wird gemäß Art. III:2 WTO-Ü. nur als Verhandlungsforum genutzt und verfügt kaum über eigenständige, das heißt von der Summe der Mitglieder verschiedene, Kompetenzen<sup>1005</sup>. Ministerkonferenz und Allgemeiner Rat setzen sich aus der Summe aller Mitglieder zusammen. Dies ergibt sich bereits daher, dass in ihnen ein besonderer Abstimmungsmechanismus, das schon beschriebene

---

<sup>1002</sup> W. Weiß / C. Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, S. 89. Siehe zu den Ausschüssen oben § 4 II. 2. c.

<sup>1003</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 257.

<sup>1004</sup> J.H. Jackson, The World Trade Organization – Constitution and Jurisprudence, 1998, S. 24.

<sup>1005</sup> Siehe oben § 4 I. 2.

Konsensprinzip, gilt. Die WTO wirkt insofern wie ein – wenn auch nicht besonders gut funktionierender - „Katalysator für die Erzeugung neuen Rechts“<sup>1006</sup>. Sie ist jedoch kein echter Gesetzgeber.

Es gibt auch gute Gründe gegen die Einräumung eigenständiger Rechtsetzungsbefugnisse an die WTO, zumindest in ihrer derzeitigen Struktur<sup>1007</sup>. Dagegen spricht in erster Linie das Fehlen von rechtlichen Schutzmechanismen, die Staaten und Bürger vor Machtmissbrauch schützen. Eine Form eines Schutzmechanismus könnte die richterliche Überprüfung darstellen, die jedoch bisher nicht existiert und nach dem bisherigen Stand auch nicht existieren kann. Eine gewisse indirekte Beeinflussung der Rechtsetzung durch die Rechtsmittelinstanz des Streitbeilegungsverfahrens könnte dennoch insofern vorstellbar sein, als der Appellate Body durch die Auslegung einer Norm oder Ausnahmegenehmigung in einer bestimmten Weise ein Zeichen an die politischen Organe gibt und damit deutlich macht, dass er bei der Auslegung eine bestimmte, beispielsweise freihandelsfreundliche, Tendenz verfolgt. So machte der Appellate Body in *EC – Bananas* deutlich, dass Ausnahmegenehmigungen grundsätzlich eng auszulegen sind<sup>1008</sup>.

#### (4) Zwischenfazit

Ein Mechanismus zur Lösung von Streitigkeiten zwischen den WTO-Organen existiert nicht. Der Allgemeine Rat ist den sektorspezifischen Räten und den sektorenübergreifenden Ausschüssen übergeordnet. Eine Kontrolle der Rechtsetzung existiert allenfalls nicht formalisierter, sehr indirekter Art und Weise.

#### b. Einflussnahme

Eine Form der Einflussnahme auf die politischen Organe ist die Einberufung von Sitzungen und Erstellung von Tagesordnungen. In der Praxis kommt hierbei dem Sekretariat eine wichtige Rolle zu. Gemäß der Themenstellung dieser Untersuchung soll dies jedoch nicht näher erörtert werden.

---

<sup>1006</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 127.

<sup>1007</sup> A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (276).

<sup>1008</sup> *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R vom 9.9.1997, para. 179-188. Vergleiche A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, Kritische Justiz 34 (2001), 264-281 (276, Fn. 65).

Gemäß Regel 2 der Verfahrensordnung der Ministerkonferenz<sup>1009</sup> kann der Allgemeine Rat Sondersitzungen der Ministerkonferenz beschließen. Da in beiden Organen jedoch grundsätzlich alle Mitgliedstaaten vertreten sind, liegt darin keine Form der Machtbegrenzung. Die Ausschüsse werden von der Ministerkonferenz eingesetzt; ihnen können vom Allgemeinen Rat zusätzliche Aufgaben übertragen werden (Art. IV:7 S. 1 WTO-Ü). Des Weiteren gibt es mitunter Regeln über die Entscheidungsfindung, die als eine Art des Einwirkens angesehen werden können. So legen die Regeln 33 der jeweiligen Geschäftsordnungen von GATT-Rat<sup>1010</sup>, GATS-Rat<sup>1011</sup> und TRIPS-Rat<sup>1012</sup> fest, dass der Allgemeine Rat über die Angelegenheit entscheidet, wenn eine Entscheidung des jeweiligen Rates nicht per Konsens möglich ist. Von der Rolle des Sekretariats abgesehen, existieren somit kaum Formen des Einwirkens von einem Organ auf das andere außerhalb des Streitbeilegungsmechanismus.

#### c. Zusammenwirken

Eine Form des Zusammenwirkens ist es, dass authentische Interpretation bezüglich multilateraler Übereinkommen, die in Anhang 1 zum WTO-Übereinkommen genannt sind, gemäß Art. IX:2 S. 3 WTO-Ü. nur auf Empfehlung des für die Überwachung des spezifischen Vertrages zuständigen Rates (GATT-, GATS- oder TRIPS-Rat) erfolgen können<sup>1013</sup>.

#### d. Fazit

In der WTO existieren nur wenige Formen der Interaktion außerhalb des Streitbeilegungsmechanismus.

---

<sup>1009</sup> Enthalten in Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meetings of the General Council, Dok. WT/L/161, vom 25.7.1996.

<sup>1010</sup> WT/L/79 vom 7.8.1995.

<sup>1011</sup> S/L/15 vom 19.10.1995.

<sup>1012</sup> IP/C/1 vom 28.9.1995.

<sup>1013</sup> W. Weiß / C. Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, S. 94.

## V. DAS UNGLEICHGEWICHT ZWISCHEN POLITISCHEN ORGANEN UND STREITBEILEGUNGSGREMIEN

Das bereits oben beschriebene<sup>1014</sup> Ungleichgewicht zwischen dem schnellen, schlagkräftigen Streitbeilegungsmechanismus einerseits und dem schwerfälligen Rechtsetzungsverfahren andererseits resultiert zunächst aus der Stärke des Streitbeilegungsmechanismus, bei der das Prinzip des negativen Konsenses eine besondere Rolle spielt: Zum einen führt dieses Entscheidungsprinzip im DSB dazu, dass Panel quasi-automatisch eingesetzt werden, wenn ein Mitglied dies verlangt („Recht auf ein Panel“). Zum anderen gibt es auf Grund der Regel des negativen Konsenses keine wirksame Kontrollmöglichkeit von außen gegenüber den Organen des Streitbeilegungsmechanismus<sup>1015</sup>. Schließlich ist der Streitbeilegungsmechanismus auch deshalb stark, weil er echte Sanktionen einschließlich der Möglichkeit zur *cross-retaliation* vorsieht, selbst wenn sich die Regeln zur Durchsetzung als weniger effektiv erwiesen haben als das eigentliche Streitbeilegungsverfahren<sup>1016</sup>.

Das Ungleichgewicht ist überdies durch die Schwäche der politischen Organe begründet. Nach dem Wortlaut des WTO-Ü. scheinen sie zwar Einfluss auszuüben: Sie haben das exklusive Recht zu authentischen Interpretationen, zu Ausnahmegenehmigungen (*waiver*) und zu Vorschlägen für die Änderung der Übereinkommen. Bei all dem werden sie jedoch entscheidend durch das Konsenserfordernis geschwächt, welches sich, verbunden mit der Regel, dass in allen wichtigen politischen Gremien jeweils alle Mitgliedstaaten vertreten sind, und mit der Tradition der gegenseitigen Zugeständnisse (*Quid pro quo*), als enormes Hindernis erweist<sup>1017</sup>.

Das mithin bestehende Ungleichgewicht wird durch die Entscheidungspflicht der Streitbeilegungsorgane verschärft: *De lege lata* müssen Panel und Appellate Body

<sup>1014</sup> § 4 I. 5.

<sup>1015</sup> L. Bartels, The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism, ICLQ 53 (2004), 861-895 (865 f.)

<sup>1016</sup> Zu den Stärken des Streitbeilegungsverfahrens bereits oben umfassend § 4 I. 1. Zu den Schwächen bei der Durchsetzung M. Hilf / S. Oeter, WTO-Recht, 2005, S. 527 ff. m.w.N.

<sup>1017</sup> C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (635); L. Bartels, The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism, ICLQ 53 (2004), 861-895 (863 ff.). Siehe auch oben § 4 III. 1.



§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

alle Streitfälle entscheiden, auch wenn sie politisch hochsensible Fragen beinhalten. Die Streitbeilegungsorgane haben keine Möglichkeit, Entscheidungen wegen juristischer Schwierigkeiten oder politischer Brisanz abzulehnen, wenn also das Recht keine Lösung bereitstellt oder aber die Entscheidung durch die quasi-justiziellen Organe in die Rechte politischer Organe eingreifen würde<sup>1018</sup>. Dies ergibt sich aus Art. 17.12 DSU: „Das Berufungsgremium befasst sich mit jeder nach Absatz 6 während des Berufungsverfahrens aufgeworfenen Frage“ sowie aus Art. 3.2 S. 2 DSU: „Die Mitglieder erkennen an, daß es [das Streitbeilegungssystem] dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären.“ Aus diesen Normen könnte sich ein Anspruch der Mitglieder auf die Klärung ihrer Rechte und Pflichten durch die Streitbeilegungsgremien ergeben; rechtsfreie Räume bzw. Lücken sind offenbar nicht vorgesehen<sup>1019</sup>.

Das Ungleichgewicht wird weiterhin vergrößert durch den Umstand, dass mögliche politische „Filter“ sich – wiederum auf Grund des Konsensprinzips – als ineffizient erwiesen haben. So könnten die Ausschüsse als solche Filter arbeiten, die politische Entscheidungen treffen und diese nicht den Streitbeilegungsgremien überlassen<sup>1020</sup>. Beispiele dafür sind *India – Quantitative Restrictions*<sup>1021</sup> und *Turkey – Textiles*<sup>1022</sup>, welche jedoch oft als Beispiel für eine Kompetenzüberschreitung des Appellate Body angeführt werden<sup>1023</sup>. In *India – Quantitative Restrictions* konnte sich der Ausschuss für Zahlungsbilanzbeschränkungen nicht auf eine Entscheidung

---

<sup>1018</sup> L. Bartels, The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism, ICLQ 53 (2004), 861-895 (894); C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (632); C.-D. Ehlermann, Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO, World Trade Review 1 (2002), 301-308 (305).

<sup>1019</sup> L. Bartels, The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism, ICLQ 53 (2004), 861-895 (894 f.).

<sup>1020</sup> C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (633 f.).

<sup>1021</sup> *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, Bericht des Appellate Body, WT/DS90/AB/R vom 23.8.1999, paras. 80 ff.

<sup>1022</sup> *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Bericht des Appellate Body, WT/DS34/AB/R, vom 22.10.1999, paras. 41 ff.

<sup>1023</sup> F. Roessler, The institutional balance between the judicial and the political organs of the WTO, in M. Bronckers /R. Quick (Hrsg.), New directions in international economic law - essays in honour of John H. Jackson, 2000, S. 325-345 (*passim*).

§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

hinsichtlich der Indischen Importbeschränkungen einigen. In *Turkey – Textiles* fasste das *Committee on Regional Trade Agreements* keine Entscheidung hinsichtlich der Vereinbarkeit der Zölle von EG und Türkei. Hier wäre es angemessener gewesen, wenn die politischen Gremien die fraglichen Entscheidungen getroffen hätten, wozu sie wegen des Konsenserfordernisses nicht in der Lage waren. Panel und Appellate Body können jedoch nicht auf Grund dieses Umstandes ihrerseits eine Entscheidung verweigern. Dementsprechend ist die Kritik am „judicial activism“ in der Regel übertrieben<sup>1024</sup>.

Teilweise wird gar kein Ungleichgewicht, sondern ein Gleichgewicht gesehen und der Streitbeilegungsmechanismus als sinnvolles „Gegengewicht zu den Mitgliedern und den politischen Organen der Organisation“ begriffen. Mit der Gründung der WTO sei es zu einer „Verschiebung des Gravitationspunktes des Welthandelssystems“ gekommen, der „aus seiner Nähe zu den Mitgliedern herausgelöst und in die Mitte einer ausgewogeneren institutionellen Struktur verlagert“ wurde. Die Herauslösung des Gravitationspunktes sei auch „das Hauptverdienst der Stärkung des judikativen Elements des Systems“<sup>1025</sup>. Dieser Gedanke ist insofern interessant, als ein Gravitationspunkt – im Gegensatz zum Prinzip der Äquidistanz – nicht zwangsläufig in der Mitte zwischen Mitgliedern einerseits und institutionalisierten Formen und Verfahren liegen muss.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass ein starkes Ungleichgewicht zwischen den unbeweglichen politischen Organen einerseits und dem starken Streitbeilegungsmechanismus andererseits besteht. Man könnte meinen, dass ein solches Ungleichgewicht ganz natürlich sei, da der Schwerpunkt der Arbeit der WTO darin liege, multilaterale Handelsregeln zu *schaffen*. Soweit dies gelungen sei, bleibe der WTO neben der Überwachung durch den Streitbeilegungsmechanismus nicht viel zu tun; die Anwendung der Regeln liege in der Hand der Staaten. Gleichwohl sind immer wieder neue Regeln zu schaffen, die alten Regeln müssen verbessert bzw. den neuen Bedingungen angepasst werden (Fahrradtheorie vom Welthandel)<sup>1026</sup>.

---

<sup>1024</sup> L. Bartels, The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism, ICLQ 53 (2004), 861-895 (894).

<sup>1025</sup> S. Ohlhoff, Die Streitbeilegung in der WTO, in H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel C.I.2., Rn. 3.

<sup>1026</sup> Oben bei Fn. 1004.

§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

### **1. Nachteile des derzeitigen Systems**

Am derzeitigen System wird kritisiert, dass politische Aufgaben von den Streitbeilegungsorganen wahrgenommen werden, obwohl diese quasi-justiziellen Gremien dazu weder befugt noch kompetent seien. Der Appellate Body könne das Welthandelssystem nicht führen: „Ministers, not lawyers, must provide policy leadership“<sup>1027</sup>. Nichts sei gewonnen, wenn zuvorderst politische Entscheidungen, wie die Frage gentechnisch veränderter Lebensmittel, streng rechtlichen Bestimmungen unterworfen würden<sup>1028</sup>. Das Ungleichgewicht zwischen Streitbeilegungsmechanismus und politischen Organen führe dazu, dass die Streitbeilegungsorgane geneigt seien, selbst Recht zu setzen, statt es nur auszulegen, was sie aber nach dem Wortlaut des WTO-Übereinkommens ausdrücklich nicht dürften<sup>1029</sup>. Umgekehrt könnten auch die politischen Organe versucht sein, die Lösung schwieriger politischer Fragen der Streitbeilegung zu überlassen<sup>1030</sup>.

Dies ist in mehrerlei Hinsicht ein demokratisches Problem<sup>1031</sup>. Zum einen stellt sich die Frage nach der Legitimation der „Richter“ zur Entwicklung von Richterrecht. Zum anderen stellt die praktische Unabänderlichkeit bzw. Unkorrigierbarkeit der von den Streitbeilegungsorganen getroffenen Entscheidungen ein Problem dar. Im Übrigen handelt es sich nicht nur um eine Frage der Blockade von Rechtsetzung, sondern auch der Qualität der WTO-Rechtsetzung<sup>1032</sup>. So hat der WTO-Gesetzgeber aufgrund institutioneller Zwänge kaum die Möglichkeit, unangemessene Regeln zu verändern oder durch neue zu ersetzen<sup>1033</sup>.

---

<sup>1027</sup> R. Wolfe, Global Trade as a single undertaking, *International Journal LI* (1996), 690-709 (697 f.); M. Hilf, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in W. Heintschel von Heinegg (u.a.), *Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung* (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 40), 2003, S. 257-282 (275).

<sup>1028</sup> Vgl. M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 592.

<sup>1029</sup> C.E. Barfield, *Free Trade, Sovereignty, Democracy, The Future of the WTO*, 2001, S. 1, 7, 44.

<sup>1030</sup> M.C.E.J. Bronckers, Better Rules for a New Millennium: A Warning Against Undemocratic Developments in the WTO, *Journal of International Economic Law* 2 (1999), 547-566. (547 ff.).

<sup>1031</sup> A. von Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, *Kritische Justiz* 34 (2001), 264-281 (269 ff.); C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, *JWT* 36 (2002), 605-639 (636).

<sup>1032</sup> M.C.E.J. Bronckers, Better Rules for a New Millennium: A Warning Against Undemocratic Developments in the WTO, *Journal of International Economic Law* 2 (1999), 547-566 (547 ff.).

<sup>1033</sup> Ebenda.

## **2. Reformvorschläge**

Um das bestehende Ungleichgewicht zu beseitigen oder wenigstens abzumildern, kommen von Natur aus mindestens zwei Wege in Betracht: Einerseits die Stärkung des schwachen Arms, im vorliegenden Fall des politischen Prozesses, oder aber die Schwächung des starken Elements, hier das Streitbeilegungssystem. Zu der Frage, welcher der beiden Wege im Schwerpunkt zu verfolgen ist, werden unterschiedliche Ansichten vertreten<sup>1034</sup>. Als dritte Möglichkeit erscheint schließlich die bessere Verknüpfung der beiden Komponenten<sup>1035</sup>. Genau betrachtet handelt es sich dabei jedoch vor allem um Formen der politischen Einflussnahme auf den Streitbeilegungsmechanismus und damit um eine Schwächung desselben. Daher sollen die Reformvorschläge anhand dreier Kategorien von Vorschlägen dargestellt werden: Stärkung des politischen Prozesses (a.), größere politische Kontrolle des Streitbeilegungsmechanismus (b.) und mehr politische Elemente im Streitbeilegungsmechanismus (c.).

### **a. Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses**

Zur Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses wurden verschiedene Vorschläge gemacht<sup>1036</sup>: In Frage käme eine Gewichtung der Stimmen der WTO-Mitglieder gemäß ihrem Anteil am Welthandel. Schon 1955 war im Entwurf für eine Organization for Trade and Cooperation (OTC) die Schaffung eines kleineren Lenkungsgremiums (Exekutivausschuss) mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern vorgesehen; diese Idee konnte sich aber bislang nicht durchsetzen<sup>1037</sup>. Weiterhin wurde eine Änderung von Art. X WTO-Ü. vorgeschlagen, um die Änderung des WTO-Rechts zu vereinfachen.

---

<sup>1034</sup> Siehe für erstere Alternative z.B. C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“ – Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (606), für zweite C.E. Barfield, Free Trade, Sovereignty, Democracy, The Future of the WTO, 2001, S. 7 ff.

<sup>1035</sup> Siehe die Übersicht bei M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, The World Trade Organization, 2003, S. 592.

<sup>1036</sup> AaO., S. 591 f.

<sup>1037</sup> M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 188 f.; siehe auch C. Tietje, Die institutionelle Ordnung der WTO, in H.-J. Priß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, Kapitel A.III., S. 39-69 (49 f.); S. Chishti, Democratic Decision Making in the World Trade Organization: An Assessment, International Studies 37 (2000), 85-96 (97 f.).

§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

Im „Sutherland-Bericht“ von Dezember 2004 wird vorgeschlagen, das Konsens-Prinzip zu entschärfen: Das Mitglied, das einen Beschluss verhindern will, welcher ansonsten breite Zustimmung erhält, soll schriftlich und mit Begründung erklären, dass die Angelegenheit seine vitalen nationalen Interessen berühre<sup>1038</sup>. Außerdem wird zur Erhöhung der Effizienz der politischen Mechanismen ein einjähriger Tagungsrhythmus der Ministerkonferenz und die Einführung von Treffen der Staats- und Regierungschefs alle fünf Jahre vorgeschlagen<sup>1039</sup>. Weiterhin soll nach den Vorschlägen des Sutherland-Berichts ein *Senior Level Consultative Body* mit maximal 30, teilweise ständigen, teilweise rotierenden, Staaten-Mitgliedern eingerichtet werden, das unter Leitung des Generaldirektors politische und wirtschaftliche Fragen erörtert, ohne Verwaltungs- oder Verhandlungskompetenzen zu haben<sup>1040</sup>. Während der Verhandlungsrunden sollen Generaldirektor und Sekretariat eine zentralere Rolle spielen und eigene Vorschläge zur Konsensfindung erarbeiten<sup>1041</sup>, außerdem sollen regionale und andere Interessengruppen eine höhere Bedeutung im Verhandlungslauf, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu informellen Runden, erhalten<sup>1042</sup>.

b. Verbindungen zwischen den politischen und den Streitbeilegungsorganen

Eine Reihe von Vorschlägen bezieht sich auf die Abschaffung oder zumindest Relativierung der Entscheidungsregel des negativen Konsenses im Streitbeilegungsgremium (DSB)<sup>1043</sup>. Es wurde mehrfach der Vorschlag gemacht, einer bestimmten Minderheit im DSB das Recht zu geben, einen Bericht von Panel oder Appellate Body zu blockieren oder zu verschieben<sup>1044</sup>. Weiterhin wurde die Einführung einer politischen Berufung vorgeschlagen, zum Beispiel durch eine Änderung von Art. 11 DSU in der Art, dass jede Streitpartei den Allgemeinen Rat oder die Ministerkonferenz anrufen kann hinsichtlich der Frage, ob Panel bzw. Appellate Body tatsächlich eine objektive Beurteilung abgegeben haben. Fraglich hierbei ist nur, warum die mit Staatenvertretern besetzten Organe Ministerkonferenz

---

<sup>1038</sup> The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General („Sutherland report“), December 2004, para. 289.

<sup>1039</sup> Ebenda, paras. 316 ff.

<sup>1040</sup> AaO., paras. 323 ff.

<sup>1041</sup> Ebenda, paras. 330 f.

<sup>1042</sup> AaO., paras. 333 ff.

<sup>1043</sup> Siehe M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 592.

<sup>1044</sup> So z.B. C.E. Barfield, *Free Trade, Sovereignty, Democracy*, 2001, S. 14.

§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

oder Allgemeiner Rat zu einer objektiveren Beurteilung in der Lage sein sollen als die aus weisungsunabhängigen Experten zusammengesetzten Streitbeilegungsorgane.

In die gleiche Richtungweisend, aber weniger weitgehend ist der Vorschlag, eine *Peer group* aus Rechtsexperten einzurichten, die die Berichte des Appellate Body hinsichtlich ihrer rechtlichen Stimmigkeit überprüft, gegebenenfalls Kritik äußert und die Ergebnisse regelmäßig veröffentlicht<sup>1045</sup>. Das vorgeschlagene Expertengremium soll sich diesem Vorschlag zu Folge nur auf Rechtsfragen konzentrieren, nicht aber auf politische Aspekte. Weiterhin soll es keine Kompetenz haben, die Entscheidungen des Appellate Body aufzuheben oder zu modifizieren.

Diese Vorschläge zur größeren Einflussnahme der Mitglieder auf Panel- und Appellate-Body-Berichte waren jedoch während der Verhandlungen über eine Reform des Streitbeilegungsmechanismus nicht konsensfähig<sup>1046</sup>. Auch der Bericht eines Expertengremiums vom Dezember 2004 spricht sich klar gegen jede Art „politischen Vetos“ aus, weil dies dem Streitbeilegungsmechanismus seinen gerichtsformigen Charakter nehmen würde<sup>1047</sup>. Stattdessen wird auch dort ein beratendes Expertengremium vorgeschlagen, das ausgewählte Berichte einer neutralen Prüfung unterzieht und über die Ergebnisse das Streitbeilegungsgremium informiert. In keinem Fall dürfe in ein laufendes Streitbeilegungsverfahren eingegriffen werden; die indirekte Beeinflussung der Rechtsprechung dürfe sich nur auf zukünftige Fälle beziehen<sup>1048</sup>.

Eine Reihe von Reformvorschlägen befasst sich auch mit der Abschaffung der *de lege lata* bestehenden Entscheidungspflicht der Streitbeilegungsorgane in allen Fällen<sup>1049</sup>: In Fällen, in denen das Recht keine Lösung bereitstelle, sollen Panel und Appellate Body ein *non liquet* erklären dürfen, es wäre dann an den politischen Organen, eine Entscheidung zu treffen. Weiterhin sollen Panel und Appellate Body

---

<sup>1045</sup> M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 44.

<sup>1046</sup> Siehe Report by the Chairman of the DSB to the TNC („Chairman’s Text as of 28 May [2003]”), TN/DS/9 vom 6.6.2003, der keinen dieser Vorschläge beinhaltet.

<sup>1047</sup> *The Future of the WTO*, Report by the Consultative Board to the Director-General („Sutherland report“), December 2004, para. 255.

<sup>1048</sup> Ebenda, paras. 251 f.

<sup>1049</sup> L. Bartels, *The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism*, ICLQ 53 (2004), 861-895 (868 ff.). Siehe dazu auch oben bei Fn. 1018.

§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

Streitsachen zurückweisen dürfen, in denen sie durch ihre Entscheidung in die Kompetenzen der politischen Organe eingreifen würden. Schließlich sollen Panel und Appellate Body Streitsachen zeitweilig suspendieren dürfen, um einer politischen oder anderen juristischen Lösung Vorrang zu geben. Auch diese Vorschläge haben jedoch mangels politischen Konsenses kaum Aufsicht auf Umsetzung<sup>1050</sup>. Schließlich wird vorgeschlagen, den Beschluss authentischer Interpretationen gemäß Art. IX:2 WTO-Ü. zu vereinfachen; statt des bisherigen Konsensprinzips soll eine Zwei-Drittel- oder einfache Mehrheit ausreichen<sup>1051</sup>.

### c. Verhandlungselemente im Streitbeilegungssystem

Als dritte Art, das Ungleichgewicht zu vermindern, wird vorgeschlagen, in den Streitbeilegungsprozess mehr Verhandlungselemente einzubauen sowie alternative Streitbeilegungsmethoden (Gute Dienste, Mediation, Schiedsgerichte) zu stärken<sup>1052</sup>. Häufig wurde angeregt, den Streitparteien mehr Einfluss auf Panel- und Rechtsmittelverfahren zu gewähren. So schlugen die USA und Chile vor, dass bestimmte Berichtspassagen gestrichen werden müssten, wenn die Streitparteien dies einmütig verlangen<sup>1053</sup>. Dieser Vorschlag ist offenbar nicht konsensfähig; jedenfalls war er nicht im „Chairman’s Text“ von Mai 2003 enthalten. Ebenfalls auf Vorschlag der USA und Chile sollte es auch im Rechtsmittelverfahren ein Zwischenverfahren (*interim review mechanism*) geben, das den Streitparteien ermöglicht, die Überprüfung bestimmter Aspekte des Berichts zu verlangen<sup>1054</sup>. Dieser Vorschlag war ebenfalls umstritten, weil er Effizienz und Unabhängigkeit des Appellate Body beeinträchtigen könnte, gelangte aber zumindest in den

---

<sup>1050</sup> Siehe Report by the Chairman of the Special Sessions of the DSB to the TNC, inkl. “Chairman’s Text as of 28 May [2003]”, TN/DS/9 vom 6.6.2003, der keinen dieser Vorschläge beinhaltet.

<sup>1051</sup> Nicht überzeugend ist der Einwand von M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 43, dies widerspreche der Idee einer gerichtsförmigen („judicialized“) Streitbeilegung.

<sup>1052</sup> M. Matsushita / T.J. Schoenbaum / P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization*, 2003, S. 591; C.E. Barfield, *Free Trade, Sovereignty, Democracy, The Future of the WTO*, 2001, S. 111-131.

<sup>1053</sup> Textual Contribution by Chile and the United States, TN/DS/W/52 vom 14.3.2003, lit. (b). Siehe auch E.-U. Petersmann, *Additional Negotiation Proposals on Improvements and Clarifications of the DSU*, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, 2004, S. 91-98 (97) und C.-D. Ehlermann, *Reflections on the Appellate Body of the WTO*, *JIEL* 6 (2003), 695-708.

<sup>1054</sup> Textual Contribution by Chile and the United States, TN/DS/W/52 vom 14.3.2003, lit. (a); Report by the Chairman of the Special Sessions of the DSB to the TNC, inkl. “Chairman’s Text as of 28 May [2003]”, TN/DS/9 vom 6.6.2003 (Art. 17.5 c)).

§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

„Chairman’s Text“<sup>1055</sup>. Mehr Zuspruch fanden Vorschläge, dass auf Antrag der Parteien Fristen verlängert<sup>1056</sup>, das Panelverfahren ausgesetzt oder beendet<sup>1057</sup> sowie Rechtsmittelverfahren ausgesetzt werden können<sup>1058</sup>.

d. Keine weitere Verschärfung des Ungleichgewichts

So lange das Ungleichgewicht besteht, sollte alles vermieden werden, was es weiter vergrößern würde. Dies würde auch bedeuten, Schwächen des Streitbeilegungsmechanismus nicht zu beheben, so lange die politischen Organe noch wesentlich weniger effizient arbeiten. Allerdings gilt das nicht für Mängel, die so bedeutsam sind, dass sie das Risiko in sich tragen, die Legitimität des Systems zu beeinträchtigen. Der größte Makel des Streitbeilegungsmechanismus in seiner jetzigen Form liegt in seinem Durchsetzungsmechanismus: So schafft das derzeitige System keinen Anreiz für das unterlegene Mitglied, den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen, weil ein Schadensersatzanspruch nicht vorgesehen ist. Die unterlegene Partei kann im Gegenteil durch Ausreizung aller Verfahren die Umsetzung der Empfehlungen erheblich verzögern, ohne dadurch Nachteile zu erleiden<sup>1059</sup>. Deshalb ist der Umbau des Sanktionssystems dringend nötig: Geldstrafen oder Entschädigungen sollten statt der Aussetzung von Zugeständnissen (*retaliation*) zur Regel werden, da die Aussetzung von Zugeständnissen in der Hand kleinerer Staaten keine wirksame Waffe gegenüber einer ihre WTO-Pflichten missachtenden Handelsmacht darstellt, ohne gleichzeitig die eigene Wirtschaft zu schädigen<sup>1060</sup>. Die Gefahr von Geldstrafen liegt allerdings in der damit verknüpften deutlichen

---

<sup>1055</sup> E. Kessie, The “Early Harvest Negotiations” in 2003, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, 2004, S. 115-150 (131).

<sup>1056</sup> Vorschlag zur Einfügung eines Abs. 13 in Art. 3 DSU. Siehe Report by the Chairman of the Special Sessions of the DSB to the TNC, inkl. “Chairman’s Text as of 28 May [2003]”, TN/DS/9 vom 6.6.2003.

<sup>1057</sup> Report by the Chairman of the Special Sessions of the DSB to the TNC, inkl. “Chairman’s Text as of 28 May [2003]”, TN/DS/9 vom 6.6.2003 (Art. 12.12 und 12.13).

<sup>1058</sup> Ebenda, Art. 17.5 d.

<sup>1059</sup> So beispielsweise die EG im Hormon- sowie im Bananenfall: *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R vom 16.1.1998, WT/DS26/ARB vom 12.7.1999; *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R vom 9.9.1997, WT/DS27/RW/EEC vom 12.4.1999. Siehe auch A. Reinisch, Entschädigung für die unbeteiligten “Opfer” des Hormon- und Bananenstreits nach Art. 288 II EG?, EuZW 11 (2000), 42-51 (43 f.).

<sup>1060</sup> The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General („Sutherland report“), December 2004, para. 243.



§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien

Benachteiligung kleiner und armer Länder, die nicht wie die Großen die Möglichkeit haben, sich von Verpflichtungen freizukaufen<sup>1061</sup>.

Auch aus dem Grund, das Ungleichgewicht nicht weiter zu verschärfen, ist eine Zubilligung eines „direct effect“ der WTO-Entscheidungen in den nationalen Rechtsordnungen abzulehnen, da dann der Streitbeilegungsmechanismus noch mächtiger würde<sup>1062</sup>. Ebenso sind die Fragen, ob ein ständiges Panel-Gremium eingerichtet bzw. eine geschlossene Liste potenzieller Panel-Mitglieder erstellt wird<sup>1063</sup> und ob eine einmalige acht- bis zehnjährige Amtsdauer für Mitglieder des Appellate Body<sup>1064</sup> eingeführt werden sollte, nicht nur unter dem Gesichtspunkt von Praktikabilität und Effizienz zu sehen, sondern müssen auch unter dem Aspekt der institutionellen Balance in der WTO beurteilt werden.

Als Fazit ist festzuhalten, dass das Streitbeilegungssystem ein großer Erfolg ist. Bei allen Reformvorschlägen gilt es zu bedenken, dass das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet wird<sup>1065</sup>. Zwar sollte ein Gleichgewicht zwischen politischen Organen

---

<sup>1061</sup> So auch der Sutherland-Bericht: The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General, December 2004, para. 242.

<sup>1062</sup> C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (637).

<sup>1063</sup> T. Cottier, Proposals for Moving from *Ad hoc* Panels to the Permanent WTO Panelists, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, 2004, S. 31-39 (31, 37 f.); E. Kessie, The „Early Harvest Negotiations“ in 2003, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, 2004, S. 115-150 (140 ff.) N. Lavranos, Some Proposals for a Fundamental DSU Reform, in Legal Issues of Economic Integration 29 (2002), 73-82 (79); W.J. Davey, A Permanent Panel Body for WTO Dispute Settlement: Desirable or Practical?, in D.L.M. Kennedy / J.D. Southwick (Hrsg.), The Political Economy of International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec, 2002, S. 496-527 (*passim*). Siehe auch den „Sutherland-Bericht“, der für die Auswahl der Panelmitglieder ein kombiniertes Listen-/ad-hoc-Verfahren unter Einbeziehung einer kleinen Expertenrunde vorschlägt: The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General, December 2004, para. 257.

<sup>1064</sup> Bisher beträgt die Amtszeit vier Jahre mit der Möglichkeit einmaliger Wiederernennung (Art. 17.2 DSU). Die Reform befürwortend: C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639 (608 f.); D.P. Steger, Improvements and Reforms of the WTO Appellate Body, in F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, 2004, S. 41-49 (46). Weder der Report by the Chairman of the Special Sessions of the DSB to the TNC, inkl. „Chairman’s Text as of 28 May [2003]“, TN/DS/9 vom 6.6.2003 noch der „Sutherland-Bericht“ (The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General, December 2004) beinhalten jedoch einen solchen Vorschlag der Amtsdauerverlängerung.

<sup>1065</sup> The Future of the WTO, Report by the Consultative Board to the Director-General („Sutherland report“), December 2004, para. 214; C.-D. Ehlermann, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“:

*§ 4 V. Das Ungleichgewicht zwischen politischen Organen und  
Streitbeilegungsgremien*

und Streitbeilegungsmechanismus angestrebt werden, gleichzeitig aber sollte die WTO insgesamt an Stärke gewinnen und nicht verlieren.

## VI. ERGEBNIS ZUR WTO

Die WTO ist eine Organisation, die besonders durch das Ungleichgewicht von Streitbeilegung und Rechtsetzung geprägt ist. Stärke und Schwäche der WTO hängen ganz maßgeblich von den zwei hauptsächlichen Entscheidungsverfahren, dem Konsens einerseits und dem negativen Konsens andererseits, ab. Das Konsensverfahren schwächt, der negative Konsens stärkt die WTO als Gesamtorganisation. Das Ungleichgewicht ist jedoch auch Konsequenz aus relativ wenig Machtbegrenzung gegenüber dem Streitbeilegungsmechanismus. Dazu gibt es eine Reihe von Reformvorschlägen, jedoch bisher keine Einigung.

In der WTO existiert kein expliziter Mechanismus zur Lösung von Streitigkeiten zwischen den Organen. Dies überrascht angesichts der Tatsache, dass es sich hauptsächlich um Plenarorgane handelt, nicht. Sowohl im WTO-Primärrecht als auch in den Geschäfts- und Verfahrensordnungen der verschiedenen Organe bestehen nur sehr wenige Regelungen zum Verhältnis der Organe untereinander.

Der einzige tatsächliche funktionierende formalisierte Kontrollmechanismus in der WTO ist die Überprüfung der Panelberichte durch den Appellate Body. Dies geschieht nur auf Antrag einer Streitpartei; das Rechtsmittelgremium kann nicht eigeninitiativ vorgehen. Es bestehen noch andere Mechanismen, die rein formal eine Machtbegrenzung darstellen, in der Praxis jedoch keine machtbegrenzende Funktion ausüben: Das sind erstens die Annahme der Berichte der Panel und des Appellate Body durch das Streitbeilegungsgremium (DSB), zweitens die Änderung des Primärrechts als Einflussnahme der Mitglieder auf die Streitbeilegungsgremien, drittens authentische Interpretationen, zu denen es jedoch auf Grund des dazu erforderlichen Konsenses noch nicht gekommen ist.

Alles in allem kann festgehalten werden, dass in der WTO recht wenige und schwache Machtbegrenzungsmechanismen bestehen. Dies ist jedoch im Verhältnis zur Macht, über die sie verfügt, angemessen: Der starke Streitbeilegungsmechanismus wird durch einen funktionierenden Mechanismus, das Berufungsgremium, wirksam begrenzt. Gegenüber dem sehr schwachen Rechtsetzungsarm hingegen existiert folgerichtig auch kein Machtbegrenzungsmechanismus.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit UNO und WTO wurden zwei Internationale Organisationen universellen Charakters untersucht. Während die eine auf bereits 60 Jahre Existenz zurückblicken kann, begeht die andere derzeit ihr zehnjähriges Bestehen. Die Hauptzuständigkeit der UNO liegt im Bereich Frieden und Sicherheit, also einem sehr souveränitätsnahem Aufgabenfeld. Die WTO wurde zur Förderung des Welthandels geschaffen, auch dies ist in der handelspolitisch geprägten Welt eine sehr souveränitätssensible Funktion. In der Öffentlichkeit wird die Rolle der WTO wesentlich kritischer wahrgenommen als die der UNO.

Der Gründung der UNO gingen das Scheitern des Völkerbundes und die traumatische Erfahrung zweier Weltkriege voraus. Dieser Hintergrund war Motiv zur Schaffung einer starken Organisation und hatte Einfluss auf die Entscheidungsmodi: In der UNO werden auch wichtige Entscheidungen per Mehrheitsvotum entschieden; im mächtigsten Gremium, dem Sicherheitsrat, sind nur 15 der 191 Mitglieder vertreten. Nur die fünf ständigen Ratsmitglieder verfügen über ein Vetorecht.

Die WTO indessen ging aus dem GATT 1947 hervor, welches in institutioneller Hinsicht nur ein Provisorium darstellte, jedoch unerwartet erfolgreich war. Die Schaffung der WTO sollte nur eine behutsame Fortentwicklung darstellen, was sich insbesondere an der weiterhin zentralen Rolle der Gesamtheit der Mitglieder und des *consensus*-Prinzips sowie an der Übernahme des alten GATT-Sekretariats in die neuen Strukturen zeigte. Die WTO wurde also, im Gegensatz zur UNO, als schwach, schlank und „member-driven“ konzipiert. Dass mit dem Streitbeilegungssystem eine starke und über die alte Koordinierungsfunktion deutlich hinausgehende Durchsetzungsinstanz entstand, geschah eher ungeplant.

### *Macht Internationaler Organisationen und Notwendigkeit ihrer Begrenzung*

Macht wird in dieser Untersuchung verstanden als das Vermögen, das Verhalten Anderer zu lenken. UNO und WTO üben in diesem Sinne Macht aus. Diese Macht sollte begrenzt sein, um Missbrauch zu vermeiden. Begrenzung bedeutet dabei nicht allein das Verringern von Einflussmöglichkeiten, sondern auch Entschleunigung, Kanalisierung und Einzäunung.

Die Formen von Machtbegrenzung, die aus Nationalstaaten bekannt sind, können nicht unmittelbar auf Internationale Organisationen übertragen werden. Stattdessen

wurden folgende drei Kategorien von Machtbegrenzung in Internationalen Organisationen identifiziert:

- Machtbegrenzungsmechanismen können darin liegen, dass verschiedene Organe mit unterschiedlicher Besetzung und unterschiedlichen Kompetenzen existieren und dass es zwischen diesen Organen Abgrenzungsmechanismen gibt.
- Machtbegrenzungsmechanismen können weiterhin innerhalb von Organen existieren.
- Machtbegrenzungsmechanismen können ferner zwischen Organen bestehen (Interaktion).

#### *Gesamtbetrachtung der Machtbegrenzungsmechanismen*

Sowohl in der UNO als auch in der WTO existieren formalisierte horizontale Machtbegrenzungsmechanismen zwischen den Hauptorganen. Sie haben allerdings eine in vielen Fällen effizienz- und damit machtssteigernde Funktion und begrenzen die Macht der Organisationen kaum. Eine Ausnahme stellt insofern als echter Machtbegrenzungsmechanismus die Kontrolle der Panel durch den Appellate Body in der WTO dar. Die Macht der Organisationen wird dennoch beschränkt, nämlich durch vielfältige informelle Mechanismen, welche jedoch nicht Gegenstand der Untersuchung waren. Die existierenden formalisierten Mechanismen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Die neben der erwähnten Kontrolle der WTO-Panel in der Praxis bedeutsamsten Mechanismen, das Vetorecht im UN-Sicherheitsrat sowie der negative Konsens im Streitbeilegungsgremium der WTO, liegen in einem Entscheidungsmodus innerhalb eines Organs und gehören damit zur Gruppe der organinternen Mechanismen: In der UNO ist es das Vetorecht im Sicherheitsrat, in der WTO der negative Konsens im Streitbeilegungsgremium (DSB). Das Vetorecht schwächt den Sicherheitsrat einerseits, indem es die Beschlussfassung erschwert; andererseits stärkt es den Rat in seiner Akzeptanz (wenn auch nicht in seiner Legitimation). In der WTO schwächt das Verfahren des negativen Konsens das Streitbeilegungsgremium, weil dieses damit *de facto* die Einsetzung der Panel und die Berichte von Panel und Appellate Body weder verhindern noch modifizieren kann; dem Streitbeilegungsgremium ist damit eine lediglich quasi-notarielle Funktion zugewiesen. Daraus resultiert jedoch zugleich eine Stärkung der Panel und des Appellate Body, die das wichtigste Element der Außenmacht der WTO darstellt.

*Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungsmechanismen*

Während die politischen Hauptorgane in der UNO unterschiedlich zusammengesetzt sind – insbesondere sind die Generalversammlung mit voller und der Sicherheitsrat mit beschränkter Zusammensetzung zu nennen – ist die Zusammensetzung der politischen Organe in der WTO gleich: grundsätzlich sind alle Mitgliedstaaten vertreten. Das mächtigste Organ in der UNO ist der Sicherheitsrat, in der WTO sind dies die Institutionen des Streitbeilegungsmechanismus. Diese Institutionen sind daher besonders machtbegrenzungsbedürftig. Eine Hierarchie der Hauptorgane der UNO besteht nicht. In der WTO existiert eine Hierarchie insofern, als der Allgemeine Rat der Ministerkonferenz untergeordnet ist und im Streitbeilegungsmechanismus eine Hierarchie zwischen dem Streitbeilegungsgremium, dem Appellate Body und schließlich den Panel besteht.

Zwischen den verschiedenen Hauptorganen der UNO besteht eine klarere Aufgabenabgrenzung als zwischen denen der WTO. Explizite Abgrenzungsnormen zwischen den untersuchten Organen existieren lediglich in der UNO. Dort bestehen zwei Abgrenzungsnormen, die das Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat betreffen und dem Sicherheitsrat unter bestimmten Bedingungen Vorrang einräumen (Art. 12 und 11 Abs. 2 UN-Ch.). Vergleichbare Abgrenzungsregeln existieren im WTO-Übereinkommen nicht.

Das Verhältnis der politischen zu den (quasi-)gerichtlichen Organen ist in der WTO wesentlich schwieriger als in der UNO. Dies hängt eng mit dem in der WTO existierenden Ungleichgewicht zwischen diesen beiden Zweigen zusammen. In der UNO ist stattdessen ein „institutionelles Gleichgewicht“ zumindest grob verwirklicht, während in der WTO gar nicht der Anspruch besteht, eine solche Balance herzustellen.

Eine formelle Sperrwirkung in dem Sinne, dass sich die politischen und die (quasi-)gerichtlichen Organe nicht zeitgleich mit einem Fall befassen dürfen, besteht weder in der UNO noch in der WTO. Eine parallele Befassung ist also grundsätzlich möglich. In der UNO hat sich insofern ein Verhältnis des Komplementarismus bzw. der „funktionalen Parallelität“ entwickelt. In der WTO besteht zwar *de jure* ebenfalls keine Sperrwirkung, jedoch sind *de facto* oft die politischen Organe durch das Konsenserfordernis an einer Beschlussfassung gehindert. Dies verstärkt die Problematik des Ungleichgewichts.

In beiden Organisationen werden in diesem Zusammenhang Fragen des *judicial self-restraint* thematisiert. In der WTO haben die Streitbeilegungsgremien bislang nicht das Recht, sich aus politischen Gründen von einem ihnen vorliegenden Fall zu lösen, eine solche Möglichkeit wird jedoch gefordert. In der UNO ist es bis dato offen, ob der IGH es in der Hand hat, die Ausübung seiner richterlichen Funktionen aufzuschieben.

### *Organinterne Mechanismen*

In der UNO bestehen sowohl in der Generalversammlung als auch im Sicherheitsrat Abstimmungsmodalitäten, die eine interne Machtbegrenzung darstellen können. Insbesondere stellt das „Vetorecht“ der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gemäß Art. 27 Abs. 3 UN-Ch. einen machtbegrenzenden Mechanismus dar.

Während in der UNO, zumindest nach dem Wortlaut der Charta, sowohl in der Generalversammlung als auch im Sicherheitsrat wichtige Entscheidungen per Mehrheitsentscheid unter Zustimmung der Vetomächte getroffen werden, sind in der WTO Konsens und negativer Konsens die vorherrschenden Abstimmungsmechanismen, sie befördern die Durchschlagskraft des Streitbeilegungssystems. Jedoch kennt auch die UNO „Konsenserfordernisse“. So ist der Konsens der Vetomächte im Sicherheitsrat ein notwendiges, wenn auch nicht hinreichendes Erfordernis zur Beschlussfassung über nicht-prozedurale Fragen. Parallelen zwischen UNO und WTO bestehen somit insofern, als in beiden Organisationen dem „Konsenserfordernis“ eine Schlüsselstellung zufällt.

### *Machtbegrenzung durch Mechanismen zwischen den Organen*

Weder in der UNO noch in der WTO existieren direkte Mechanismen zur Lösung von Streitigkeiten zwischen den Organen. In der UNO existiert, im Gegensatz zum Berufungsgremium in der WTO, auch kein Mechanismus, der ausdrücklich der Überprüfung des Handelns eines anderen Organs dient (*Kontrolle*). Unter Umständen ist jedoch eine inzidente Überprüfung möglich.

Das Verhältnis von politischen zu gerichtlichen Organen ist sowohl in der UNO als auch in der WTO nicht problemlos. Gegenüber dem IGH gibt es keine rechtliche Korrektur. Dieser entscheidet erst- und letztinstanzlich. Eine politische Kontrollmöglichkeit kann man jedoch darin sehen, dass der Sicherheitsrat gemäß Art. 94 Abs. 2 UN-Ch. ein politisches Ermessen darüber hat, welche IGH-Entscheidungen er durchsetzt und in welcher Form. Von dieser Handhabe wird jedoch in der Praxis so gut wie kein Gebrauch gemacht.

In der WTO existieren drei Mechanismen, die allein der Überprüfung des Aktes eines anderen Organs dienen: Zum einen den Appellate Body, der einzig dazu geschaffen ist, auf Antrag als Rechtsmittelinstanz bezüglich der Berichte der Panel zu fungieren. Zum anderen die authentische Interpretation und die Änderung des Primärrechts. Die beiden letztgenannten Formen finden jedoch wegen der hemmenden Wirkung des Konsensprinzips kaum Anwendung; zu einer authentischen Interpretation ist es bislang nicht gekommen. In der UNO existiert kein expliziter Mechanismus zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns eines anderen Organs. In der UNO können allerdings Rechtsgutachten des Judikativorgans durch andere Hauptorgane beantragt werden. Dies ist in der WTO nicht möglich.

Die Änderung des Primärrechts ist selbstredend auch in der UNO möglich; sie spielt dort ebenfalls keine Rolle, da die entsprechenden Anforderungen zu hoch sind. In der WTO wurden diese Möglichkeit sowie die authentische Interpretation jedoch wesentlich häufiger thematisiert, weil hier der Bedarf zur Kontrolle der Streitbeilegung sehr viel höher ist als in der UNO. Dies liegt zum einen daran, dass die WTO-Streitbeilegung im Gegensatz zu den Verfahren vor dem IGH für alle WTO-Mitglieder obligatorisch ist; der IGH übt stattdessen eine fakultative Gerichtsbarkeit aus. Zum anderen ist der politische Arm in der WTO so schwach, dass er gegenüber der Streitbeilegung leicht ins Hintertreffen gerät. Dies ist bei der UNO, deren mächtigstes Organ der Sicherheitsrat ist und bei der auch die Generalversammlung eine wichtige Rolle spielt, anders. In der UNO ist also ein „institutionelles Gleichgewicht“ schon wesentlich besser verwirklicht als in der WTO.

Hinsichtlich der *Kontrolle der Rechtsetzung* besteht ein weiterer grundlegender Unterschied zwischen der UNO und der WTO: Während in der UNO Sekundärrecht durch den Sicherheitsrat und teilweise auch durch die Generalversammlung gesetzt wird, ist diesbezüglich eine Kontrolle grundsätzlich nicht vorgesehen; es gibt aber die Möglichkeit einer Inzident-Kontrolle in einem Parteiverfahren vor dem IGH. In der WTO hingegen findet eine Sekundärrechtsetzung durch die WTO-Organen überhaupt nicht statt. Bei der Weiterentwicklung des Primärrechts spielt die WTO als Organisation nur die Rolle eines institutionellen Rahmens. Deshalb ist es konsequent, dass es in der WTO keine Möglichkeit der Kontrolle der Rechtsetzung, die durch die Mitgliedstaaten erfolgt, gibt. Es kann höchstens von einer äußerst indirekten „Kontrolle“ der Rechtsetzung durch das Berufungsgremium gesprochen werden.



*Berichterstattung* als mildester horizontaler Mechanismus existiert in beiden Organisationen. Formen der *Einflussnahme* bestehen sowohl in der UNO als auch in der WTO vor allem im Einwirken auf die Zusammensetzung der jeweils anderen Organe. In der UNO besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit von Sicherheitsrat und Generalversammlung, sich gegenseitig mit Angelegenheiten zu befassen. In beiden Organisationen existieren nur wenige ausdrücklich vorgesehene Formen der *Zusammenarbeit*. In der UNO bestehen diese nur in wenigen, eher unpolitischen Bereichen, beispielsweise bei der Aufnahme bzw. dem Ausschluss von Mitgliedern.

### *Verfassungsdebatten und Reformvorschläge*

In der wissenschaftlichen Begleitung sowohl der UNO als auch der WTO spielen Verfassungsfragen eine wichtige Rolle. Während es bei der UN-Charta vor allem darum geht, ob sie die „Verfassung der internationalen Gemeinschaft“ darstellt, wird bei der WTO diskutiert, inwiefern eine „Konstitutionalisierung“ der Welthandelsordnung stattfindet und was dies für die WTO als Institution für Konsequenzen hat.

In beiden Organisationen wird derzeit um eine institutionelle Reform gerungen. Das Ziel einer Balance zwischen den Organen spielt dabei in der WTO eine ungleich größere Rolle als in der UNO. Hinsichtlich der Reform der Vereinten Nationen steht in institutioneller Hinsicht der Umbau des Sicherheitsrats im Vordergrund, dessen Macht allerdings nicht beschränkt, sondern durch eine realitätsnähere Zusammensetzung weiter ausgebaut werden soll. Bei der Debatte um die institutionelle Reform der WTO spielt die Verminderung des Ungleichgewichts zwischen Rechtsetzung und Streitbeilegung hingegen eine zentrale Rolle.

### *Zusammenfassung*

Die Untersuchung dokumentiert das paradoxe Phänomen, dass die Mechanismen zur Begrenzung der Macht in vielen Fällen auch eine machtsteigernde Wirkung haben, indem sie die Effizienz, Akzeptanz und Legitimation der Organisation erhöhen. Zu erklären ist dies damit, dass das Augenmerk der Gründungsstaaten in der Entstehungsphase auf dem Funktionieren der Organisation als Gegengewicht zu ihren jeweiligen Mitgliedsstaaten lag. Dass Internationale Organisationen in der Zwischenzeit so stark an Einfluss gewonnen haben, dass ihre Macht nunmehr begrenzt werden sollte, ist eine neue Entwicklung, die jedoch in Zukunft deutlich an Bedeutung gewinnen wird.

## Literatur

- Abbott, Kenneth W.*, Rule-making in the WTO: Lessons from the Case of Bribery and Corruption, JIEL 4 (2001), 275-296.
- Achterberg, Norbert*, Rezension zu H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften (Göttingen 1966), Europarecht 3 (1968), 240-245.
- Akande, Dapo*, The International Court of Justice and the Security Council, ICLQ 46 (1997), 309-343.
- Alvarez, Jose E.*, Judging the Security Council, AJIL 90 (1996), 1-39.
- Amerasinghe, Chittharanjan Felix*, Principles of the institutional law of international organizations, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1996.
- Amin, Samir*, Fifty Years is Enough!, Monthly Review 46 (1994/1995), Heft 11, 8-50.
- Amr, Mohammed Sameh M.*, The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations, Martinus Nijhoff, Leiden, Boston 2003.
- Andrassy, Juraj*, Uniting for Peace, AJIL 50 (1956), 563-582.
- Andreae, Lisette*, Reform in der Warteschleife – Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat ?, München 2002.
- Arangio-Ruiz, Gaetano*, On the Security Council's „Law-Making“, Rivista di diritto internazionale 83 (2000), 609-725.
- Archer, Clive*, International organizations, 3. Aufl., Routledge, London and New York 2001.
- Arendt, Hannah*, Macht und Gewalt, aus dem Englischen von Gisela Uellenberg, 12. Aufl., München, Zürich 1996 (erste Auflage 1970).
- Aristoteles*, Politik, aus dem Griechischen übersetzt und mit erläuternden Anmerkungen versehen von Eugen Rolfes, Hamburg 1981.
- Badura, Peter*, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, 2. Mitbericht, in: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 23 (1964), S. 34-96.
- Bailey, Sydney D.*, New Light on Abstentions in the Security Council, International Affairs 50 (1974), 554 ff.
- Bailey, Sydney D.*, The General Assembly of the United Nations, Revised Edition, London, Dunmow 1964.

- Bailey, Sydney D. / Daws, Sam*, The procedure of the UN Security Council, Oxford 1998.
- Barfield, Claude E.*, Free Trade, Sovereignty, Democracy, The Future of the WTO, Washington D.C. 2001.
- Bartels, Lorand*, The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism, *International & Comparative Law Quarterly* 53 (2004), 861-895.
- Barth, Dietrich*, Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels, *Zeus* 3 (2000), 273 - 292.
- Bayer, Hermann-Wilfried*, Die Bundestreue, Tübingen 1961.
- Bedjaoui, Mohammed*, The new world order and the Security Council: testing the legality of its acts, The Hague 1995.
- Behboodi, Rambod*, Legal Reasoning and the International Law of Trade: The first Steps of the Appellate Body of the WTO, *Journal of World Trade* 32 (1998), 55-99.
- Beise, Marc*, Die Welthandelsorganisation (WTO) - Funktion, Status, Organisation, Baden-Baden 2001.
- Bekker, Pieter H. F.*, International Legal Aid in Practice: The I.C.J. Trust Fund, *AJIL* 87 (1993), 659-668.
- Benedek, Wolfgang*, Das Recht des internationalen Handels, in: Neuhold, Hanspeter / Hummer, Waldemar / Schreuer, Christoph (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 4., völlig überarbeitete Aufl., Wien 2004, Band 1: Textteil, S. 479-489.
- Benedek, Wolfgang*, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Kompetenzen und Rechtsordnung der WTO, in: Heintschel von Heinegg, Wolff (u.a.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung [Tagung in Frankfurt am Main, März 2001], Referate und Thesen, Diskussion, Heidelberg 2003. (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 40), S. 283-330.
- Benedek, Wolfgang (Hrsg.)*, Die Welthandelsorganisation (WTO), München 1998.
- Bennett, Alvin LeRoy / Oliver, James K.*, International Organizations, Prentice Hall 2002.
- Bernhardt, Wilfried*, Verfassungsprinzipien - Verfassungsgerichtsfunktionen - Verfassungsprozessrecht im EWG-Vertrag, Berlin 1987.
- Biehler, Gernot*, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, *AVR* 41 (2003), 169-181.
- Biehler, Gernot*, Souveränität im Wandel – Rückzug des Staates aus der internationalen Verantwortung? Aufgabenzuwachs internationaler Organisationen als Maßstab äußerer Souveränität, *Der Staat* 35 (1996), 99-108.

- Bindschedler, Rudolf L.*, International Organizations, General Aspects, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Amsterdam u.a. 1995, S. 1289-1309.
- Blackhurst, Richard*, The capacity of the WTO to fulfill its mandate, in: Krueger, Anne O. (Hrsg.), *The WTO as an International Organization*, Chicago and London, 1998, S. 31-58.
- Blokker, Niels*, Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction, in: Blokker, Niels M. / Schermers, Henry G. (Hrsg.), *Proliferation of International Organizations – Legal Issues*, The Hague, London, Boston 2001, S. 1-49.
- Blum, Yehuda Z.*, *Eroding the United Nations Charter*, Dordrecht, Boston, London 1993.
- Bogdandy, Armin von*, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, *Kritische Justiz* 34 (2001), 264-281 (Teil 1) und 425-441 (Teil 2).
- Bond, Alison*, U.S. Funding of the United Nations: Arrears as an Indicator of Multilateralism, *Berkeley Journal of International Law* 21 (2003), 703-714.
- Bothe, Michael*, Internationale Organisationen und das Rechtsstaatsprinzip, in: Jürgen Jekewitz u.a. (Hrsg.), *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortlichkeit*, Festschrift für Karl Josef Partsch, Berlin 1989, S. 493 - 513.
- Bothe, Michael / J. Brink / Ch. Kirchner / A. Stockmayer*, *Rechtsfragen der internationalen Verschuldungskrise*, Frankfurt am Main 1988.
- Boutros-Ghali, Boutros*, *An Agenda for Peace – With the new supplement and related UN documents*, Second Edition, New York 1995.
- Boutros-Ghali, Boutros*, *Hinter den Kulissen der Weltpolitik: Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen*, Hamburg 2000.
- Brinkmann, Matthias*, *Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den VN*, Frankfurt am Main 1978.
- Brockhaus - die Enzyklopädie: in vierundzwanzig Bänden*, 20., überarb. und aktualisierte Aufl., Leipzig, Mannheim, 1996/1999 (je nach Band).
- Bronckers, Marco C.*, Une mise en garde contre des tendances antidémocratique à l'OMC: De meilleures règles pour un nouveau millénaire, *Revue du marché commun et de l'union européenne* 433 (1999), 683-695.

- Bronckers, Marco C. E. J.*, Better Rules for a New Millennium: A Warning Against Undemocratic Developments in the WTO, *Journal of International economic Law* 2 (1999), 547-566.
- Bronckers, Marco C. E. J.*, More power to the WTO?, *Journal of International Economic Law* 4 (2001), 41-64.
- Bronckers, Marco / Quick, Reinhard (Hrsg.)*, New directions in international economic law - essays in honour of John H. Jackson, The Hague, London, Boston 2000.
- Bruha, Thomas / Krajewski, Marcus*, Funktionswandel des Sicherheitsrates als Verfassungsproblem, *Vereinte Nationen* 46 (1998), 13-18.
- Carmody, Chi*, When „Cultural Identity was not an Issue“: Thinking About Canada – Certain Measures Concerning Periodicals, *Law and Policy in International Business* 30 (1999), 231 ff.
- Cascante, José Christian / Sander, Gerald G.*, Der Streit um die EG-Bananenmarktordnung, Berlin 1999.
- Cass, Deborah Z.*, The «Constitutionalization» of International Trade Law: Judicial Norm generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade, *EJIL* 12 (2001), 39-75.
- Cassan, Hervé*, Le consensus dans la pratique des Nations Unies, *AFDI* 20 (1974), 456-485.
- Chimni, B.S.*, International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making, *EJIL* 15 (2004), 1-37.
- Chishti, Sumitra*, Democratic Decision Making in the World Trade Organisation: An Assesment, *International Studies* 37 (2000), 85-96.
- Claude, Inis L., Jr.*, Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations , *International Organization* 10 (1966), 367-379.
- Claude, Inis L., Jr.*, Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization, 4<sup>th</sup> edition, New York 1984.
- Conforti, Benedetto*, The law and Practice of the United Nations, Second Revised Edition, The Hague 2000.
- Cottier, Thomas*, Proposals for Moving from *Ad hoc* Panels to the Permanent WTO Panelists, in: F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, The Hague, 2004, S. 31-39.
- Covelli, Nick*, Public International Law and Third Party Participation in WTO-Panel Proceedings, *JWT* 33 (1999) Heft 2, 125 – 139.
- Cox, Robert W. / Jacobson Harold K. (Hrsg.)*, The anatomy of influence - Decision Making in International Organization, New Haven and London 1973.

- Dahl, Robert A.*, The Concept of Power, Behavioral Science 2 (1957), 201-215.
- Dahm, Georg*, Völkerrecht, Band II, Stuttgart 1961.
- Dahm, Georg / Delbrück, Jost / Wolfrum, Rüdiger*, Völkerrecht, Band I/3, 2. Aufl. Berlin 2002.
- Danwitz, Thomas von*, Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur, Der Staat 35 (1996), 329-350.
- Davey, William J.*, A Permanent Panel Body for WTO Dispute Settlement: Desirable or Practical?, in: Kennedy, Daniel L.M. / Southwick, James D. (Hrsg.), The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec, Cambridge 2002, S. 496-527.
- De Marco, Guido / Bartolo, Michael*, A second generation United Nations: for peace and freedom in the 21st century, 2. Aufl., London 2002.
- Delbrück, Jost*, Die Entwicklung des Verhältnisses von Sicherheitsrat und Vollversammlung der Vereinten Nationen, Kiel 1963.
- Delbrück, Jost*, Peace through emerging international law, in: Klaus Dicke u.a. (Hrsg.), Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Berlin 1996, S. 275-292.
- Delbrück, Jost*, Peacekeeping by the UN and the Rule of Law, in: K. Dicke u.a. (Hrsg.), Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Berlin 1996, S. 293-317.
- Delbrück, Jost*, Wirksames Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“? Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System, in: K. Dicke u.a. (Hrsg.), Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Berlin 1996, S. 318-348.
- Delon, Francis*, L'Assemblée générale peut-elle contrôler le Conseil de sécurité?, in: Société française pour le droit international (Hrsg.), Le Chapitre VII de la charte des nations unies, colloque de Rennes, Paris 1995, S. 239-242.
- Deva, Surya*, Human Rights Violations by Multinational Corporations and International Law: Where from Here?, Connecticut Journal of International Law 18 (2003), 1-57.
- Di Fabio, Udo*, Gewaltenteilung, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, S. 613-658 (§ 27).
- Dicke, Detlev Christian / Rengeling, Hans-Werner*, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen: Ein Überblick über die Befugnisse der wichtigsten Organe, Baden-Baden 1975.

- Dicke, Klaus*, Der "starke Generalsekretär" - Was bewirkt der Mann an der Spitze der UN-Administration?, in: Albrecht, Ulrich (Hrsg.), Die Vereinten Nationen am Scheideweg. - Hamburg 1998, S. 70-88:
- Dicke, Klaus*, Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen, in: Dicke, Klaus u.a., Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen, [Tagung in Kiel, März 1999], Referate und Thesen, Diskussion, , Heidelberg 2000, (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 39), S. 13-44.
- Dicke, Klaus*, To assess the adequacy and effectiveness: Überlegungen zur Verbesserung der politischen Wirksamkeit der Vereinten Nationen am Beispiel der Weltraumpolitik, in: Dicke, Klaus / Hüfner, Klaus (Hrsg.), Die Leistungsfähigkeit des VN-Systems, Bonn 1987, S. 44-63.
- Diderot, Denis*, Philosophische Schriften, Band 1, Aus d. franz. übers. v. Theodor Lücke, Berlin, 1961.
- Doehring, Karl*, Demokratie und Völkerrecht, in Cremer, Hans-Joachim u.a. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts – Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin, Heidelberg, New York 2002, S. 127-136.
- Doehring, Karl*, Völkerrecht, Heidelberg 1999.
- Duvigneau, Johan Ludwig*, Die Konstitutionalisierung des WTO-Rechts, Aussenwirtschaft 56 (2001), 295-325.
- Ehlermann, Claus-Dieter*, Reflections on the Appellate Body of the WTO, Journal of International Economic Law 6 (2003), 695-708.
- Ehlermann, Claus-Dieter*, Reflections on the Process of Clarification and Improvement of the DSU, in: F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, The Hague 2004, S. 105-114.
- Ehlermann, Claus-Dieter*, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“ – Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization, JWT 36 (2002), 605-639.
- Ehlermann, Claus-Dieter*, Tensions between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-making Activities of the WTO, World Trade Review 1 (2002), 301-308.
- Emrich, Dieter*, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Bundesrepublik Deutschland, Marburg 1969.
- Fassbender, Bardo*, All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council, Max Planck Yearbook of International Law 7 (2003), 183-218.

- Fassbender, Bardo*, Die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen, *ÖZöRV* 37 (1986), 17-49.
- Fassbender, Bardo*, The UN Charter as Constitution of the International Community, *Columbian Journal of Transnational Law* 36 (1998), 529 - 619.
- Fassbender, Bardo*, UN Security Council Reform and the Right of Veto, The Hague, London, Boston 1998.
- Fastenrath, Ulrich*, Gewaltenteilung - Ein Überblick, *Juristische Schulung* 26 (1986), 194-201.
- Feld, Werner J./ Jordan, Robert S.*, International Organizations – A Comparative Approach, London 1994.
- Fleischhauer, Carl-August*, The constitutional relationship between the Secretary-General of the United Nations and the International Court of Justice, in: Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque liber: Paix, Développement, Démocratie*, Bruylant, Brüssel 1998, S. 451-474.
- Foucault, Michel*, Dispositive der Macht, Berlin 1978.
- Fraas, Michael*, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof: Die Rechtmäßigkeitsprüfung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Rahmen des VII. Kapitels der Charta durch den Internationalen Gerichtshof, Frankfurt am Main 1998.
- Franck, Thomas M.*, The Emerging Right to Democratic Governance, *AJIL* 86 (1992), 46-91.
- Franck, Thomas M.*, The Good Offices Function of the UN Secretary-General , in: Roberts, Adam / Kingsbury, Benedict (Hrsg.), *United Nations, Divided World – The UN's Roles in International Relations*, Oxford 1988, S. 79-94.
- Franck, Thomas M.*, The «Powers of Appreciation»: Who is the ultimate guardian of the UN legality?, *American Journal of International Law* 86 (1992), 519-523.
- Franck, Thomas M.*, The Success and Failure of International Organizations, *ASIL Proceedings* 90 (1996), 596-598.
- Frank, Katja*, Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte? Zur Rolle Internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, Frankfurt/Main 1998.
- Frowein, Jochen A.*, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: Dicke, Klaus u.a., *Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen*, [Tagung in Kiel, März 1999], Referate und Thesen, Diskussion, Heidelberg 2000, (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 39), S. 427-447.



- Frowein, Jochen A.*, United Nations, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, vol. IV, Amsterdam, London, New York u.a. 2000, S. 1029-1043.
- Fulda, Christian*, *Demokratie und pacta sunt servanda*, Norderstedt 2003.
- Furrer, Hans-Peter*, La protection juridictionnelle du particulier au sein des organisations internationales, in: H. Mosler (Hrsg.), *Gerichtsschutz gegen die Exekutive*, Köln 1969, S. 1218-1258.
- Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes*, *Die Vereinten Nationen*, Bonn 2003.
- Gareis, Sven Bernhard.*, Das Millennium-Forum der VN, IFDT 5 (2000), 28-35.
- Goh, Gavin / Ziegler, Andreas*, Retrospective Remedies in the WTO: After Automotive Leather, *Journal of International Economic Law* 6 (2003), 545-564.
- Goodrich, Leland M. / Hambro, Edvard*, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents, Second and Revised Edition*, London 1949.
- Goodrich, Leland M. / Hambro, Edvard / Simons, Anne Patricia*, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents, Third and Revised Edition*, New York, London 1969.
- Gormley, W. Paul*, The Status of the Awards of International Tribunals: Possible Avoidance versus Legal Enforcement, *Howard Law Journal* 10 (1964), 33-107.
- Gowlland-Debbas, Vera*, The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance, *EJIL* 11 (2000), 361-383.
- Gowlland-Debbas, Vera*, The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the light of the Lockerbie Case, *AJIL* 88 (1994), 643-677.
- Graefrath, Bernhard*, Leave to the court what belongs to the court – The Libyan Case, *EJIL* 4 (1993), 184-205.
- Gramlich, Ludwig*, Eine neue internationale „Finanzarchitektur“ oder: Der IMF in der Krise ?, *AVR* 38 (2000), 399-454.
- Greenwood, Christopher*, The impact of decisions and resolutions of the Security Council on the International Court of Justice, in: Heere, Wybo P. [Hrsg.], *International law and The Hague's 750th anniversary*, The Hague 1999, S. 81-86.
- Grewe, Wilhelm G.*, Entstehung und Wandlung der Vereinten Nationen, in: Simma, Bruno (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen: Kommentar*, München 1991.
- Gross, Leo*, The International Court of Justice and the United Nations, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Recueil des cours* 120 (1967 I), 313-440.

- Grote, Rainer*, Das Regierungssystem der V. französischen Republik, Baden-Baden 1995.
- Guillaume, Gilbert*, De l'indépendance des membres de la Cour Internationale de Justice, in: Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque liber: Paix, Développement, Démocratie*, Brüssel 1998, S. 475-487.
- Guillermin, Guy*, Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, JDI 119 (1992), 319-346.
- Häberle, Peter*, Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, DVBl. 115 (2000), 840-847.
- Haferkamp, Hans*, Eintrag „Herrschaft (Macht)“, in: Winkler, Rainer (Hrsg.), *Ergänzbare Lexikon des Rechts*, Neuwied 1981.
- Hahn, Michael J.*, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie, Heidelberg 1996.
- Haratsch, Andreas*, Der Grundsatz der Gewaltenteilung als rechtsordnungsübergreifender Rechtssatz – Ansätze einer einheitlichen Europäischen Rechtsordnung, in: Demel, Michael u.a. (Hrsg.), *Funktionen und Kontrolle der Gewalten*, 40. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, Stuttgart u.a. 2001, S. 199-221.
- Hart, Jeffrey*, Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations, *International Organization* 30 (1976), 289-305.
- Hasse, Rolf H.*, Entwicklung und Aufgabe der WTO als Institution der Welthandelsordnung, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. Köln (Hrsg.), *Die Bedeutung der WTO für die europäische Wirtschaft*, Köln et al. 1997, S. 15-35.
- Hauser, Heinz*, Die WTO: Wohin geht der Weg?, *Aussenwirtschaft* 56 (2001), 7-39.
- Hazard, Shirley*, Die Maske der Wahrheit - Zur Ohnmacht der Vereinten Nationen, Aus dem Amerikanischen von Regina von Beckerath, München 1991.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*, *Sämtliche Werke, Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie*, herausgegeben von Georg Lasson, Leipzig 1913.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*, *Sämtliche Werke, Wissenschaft der Logik*, herausgegeben von Georg Lasson, Leipzig 1932.
- Heintschel von Heinegg, Wolff (u.a.)*, Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung [Tagung in Frankfurt am Main, März 2001], Referate und Thesen, Diskussion, Heidelberg 2003. (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 40).
- Heising, Klaus*, Die Gewaltenteilung nach dem Bonner Grundgesetz und nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Münster 1969.

- Helvétius, Claude Adrien*, Vom Menschen, seinen geistigen Fähigkeiten und seiner Erziehung, herausgegeben, übersetzt und mit einer Einleitung versehen von Günther Mensching, Frankfurt am Main 1972.
- Herbst, Jochen*, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, Frankfurt am Main 1999.
- Herdegen, Matthias*, Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta, in Beyerlin, Ulrich u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1995, S. 103-119.
- Herdegen, Matthias*, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates-Aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht?, Heidelberg 1998.
- Herdegen, Matthias*, Europarecht, 5., überarbeitete und erweiterte Aufl., München 2003.
- Herdegen, Matthias*, Internationales Wirtschaftsrecht: Ein Studienbuch, 4. Aufl., München 2003.
- Herdegen, Matthias J.*, The „Constitutionalization“ of the UN Security System, Vanderbilt Journal of Transnational Law 27 (1994), 135-159.
- Herrmann, Christoph*, TRIPS, Patentschutz für Medikamente und staatliche Gesundheitspolitik: Hinreichende Flexibilität?, EuZW 13 (2002), 37-43.
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.
- Higgins, Rosalyn*, The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions are binding under Article 25 of the Charter?, in ICLQ 21 (1972), 270-286.
- Hight, Keith*, The Peace Palace Heats Up: The World Court in Business Again?, Commonwealth Law Bulletin 19 (1992), 755 ff.
- Hilderbrand, Robert C.*, Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security, Chapel Hill and London 1990.
- Hilf, Meinhard*, Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung: Struktur, Institutionen und Verfahren, in: Heintschel von Heinegg, Wolff u.a. (Hrsg.), Entschädigung nach bewaffneten Konflikten. Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung [Tagung in Frankfurt am Main, März 2001], Referate und Thesen, Diskussion, Heidelberg 2003. (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 40), S. 257-282.
- Hilf, Meinhard / Oeter, Stefan*, WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2005.
- Hilf, Meinhard / Petersmann, Ernst- Ulrich (Hrsg.)*, National Constitutions and International Economic Law, Deventer, Boston 1993.

- Hilpold, Peter*, Das Transparenzprinzip im internationalen Wirtschaftsrecht – unter besonderer Berücksichtigung des Beziehungsgeflechts zwischen EU und WTO, *Europarecht* 34 (1999), 597-620.
- Hobbes, Thomas*, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, herausgegeben von Iring Fetscher, 6. Aufl., Frankfurt am Main 1994.
- Hoekman, Bernard M. / Kostecki, Michel M.*, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 2. Aufl., Oxford 2001.
- Hoekman, Bernard M. / Mavroidis Petros C.*, WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance, *The World Economy* 23 (2000), 527-542.
- Horn, Hans-Detlef*, Über den Grundsatz der Gewaltenteilung in Deutschland und Europa, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 49 (2001), 287-298.
- Hubbard, Heidi K.*, Separation of Powers Within the United Nations: A Revised Role for the International Court of Justice, *Stanford Law Review* 38 (1985/1986), 165-194.
- Hübner, Ulrich / Constantinesco, Vlad*, *Einführung in das französische Recht*, 3. Aufl., München 1994.
- Hudec, Robert E. / Kennedy, Daniel L / Sgarbossa, Mario*, A Statistical Profile of GATT Dispute Settlement Cases: 1948-1989, *Minnesota Journal of Global Trade* 2 (1993), 1 ff.
- Hüfner, Klaus*, *Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen*, Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971-1995, Bonn 1997.
- Hüfner, Klaus*, Konzepte zur Effizienzmessung internationaler Organisationen unter besonderer Berücksichtigung ihrer politischen Aktivitäten, in: Dicke, Klaus / Hüfner, Klaus (Hrsg.), *Die Leistungsfähigkeit des VN-Systems*, Bonn 1987, S. 29-43.
- Hummer, Waldemar / Weiss, Friedl (Hrsg.)*, *Vom GATT '47 zur WTO'94 – Dokumente zur alten und zur neuen Welthandelsordnung*, Zürich 1997.
- Ipsen, Knut*, *Völkerrecht*, München 2004.
- Jackson, John H.*, Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects, in: Anne O. Krueger (Hrsg.), *The WTO as an international organization*, Chicago and London, 1998, S. 161-179.
- Jackson, John H.*, The Great Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results, *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1997), 157 – 188.
- Jackson, John H.*, *The World Trade Organization - Constitution and Jurisprudence*, The Royal Institute of International Affairs, London 1998.

- Jackson, John H.*, The World Trading System- Law and Policy of International Economic Relations, Cambridge 1989.
- Jackson, John H.*, The World Trading System- Law and Policy of International Economic Relations, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge 1997.
- Jackson, John H.*, The WTO 'Constitution' and Proposed Reforms: Seven 'Mantras' Revisited, *Journal of International Economic Law* 4 (2001), 67-78.
- Jacqué, Jean-Paul*, The principle of institutional balance, *Common market law review* 41 (2004), 383-391.
- Jaenicke, Günther*, Eintrag „Havanna-Charter“, in: Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts, Erster Band*, Berlin 1962, S. 773 ff.
- Jaspers, Karl*, *Philosophische Logik, Von der Wahrheit*, München 1947.
- Jawara, Fatoumata / Kwa, Aileen*, *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations*, London, New York 2003.
- Jennings, Robert*, The International Court of Justice after Fifty Years, *AJIL* 89 (1995), 493 ff.
- Jiménez de Aréchaga, Eduardo*, International Law in the Past Third of a Century, General Course in Public International Law, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Recueil des cours* 159 (1978 I), 1-344.
- Kadelbach, Stefan*, *Zwingendes Völkerrecht*, Berlin 1992.
- Kaiser, Karl*, Globalisierung als Problem der Demokratie, *Internationale Politik* 53 (1998), Heft 4, S. 3-11.
- Kappelmann, Uwe*, *Die Geschäftsordnungen internationaler Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnung der Allgemeinen Versammlung der Vereinten Nationen*, Mainz 1957.
- Kaufmann, Johan*, *United Nations decision making*, 3., fully rev. ed. of: John G. Hadwen and Johan Kaufmann: *How United Nations decisions are made*, Alphen aan den Rijn u.a. 1980.
- Kaul, Hans-Peter*, Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats, *Vereinte Nationen* 46 (1998), 6-13.
- Kelsen, Hans*, *The law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London 1951.
- Kelsen, Hans*, The Settlement of Disputes by the Security Council, *The International Law Quarterly* 2 (1948), 173-213.
- Kessie, Edwini*, The "Early Harvest Negotiations" in 2003, in: F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, The Hague, 2004, S. 115-150.
- Kewenig, Wilhelm A.*, Die Problematik der Bindungswirkung von Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: Ehmke, Horst / Kaiser, Josef

- Heinrich u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, 259-284.
- Khan, Sir Muhammad Zafrulla*, Der Präsident der Generalversammlung, Vereinte Nationen 14 (1966), 44-47.
- Khan, Rahmatulla*, Implied Powers of the United Nations, Delhi 1970.
- Klabbers, Jan*, An Introduction to International Institutional Law, Cambridge 2002.
- Klabbers, Jan*, The Life and Time of the Law of International Organization, Nordic Journal of International Law 70 (2001), 287-317.
- Klein, Eckart*, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 2004, S. 245-355.
- Klein, Eckart*, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof bei friedensbedrohenden Streitigkeiten – Zu Fragen der Zuständigkeit und Organtreue, in: Bernhardt, Rudolf u.a. (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler, Berlin u. a. 1983, S. 467-491.
- Kolasa, Jan*, Rules of Procedure of the United Nations – A legal analysis, Prace Wroclawskiego Towarzystwa naukowego, Wroclaw 1967.
- Kondylis, Panajotis (Hrsg.)*, Der Philosoph und die Macht: Eine Anthologie, Hamburg 1992.
- Koskeniemi, Martti*, The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View, EJIL 6 (1995), 325-348.
- Krajewski, Markus*, Legitimation und demokratische Kontrolle von internationaler Wirtschaftsrechtsetzung, in: Bertschi, Martin u.a. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, 39. Assistierendentagung Öffentliches Recht, Stuttgart u.a. 1999, S. 261-299.
- Krajewski, Markus*, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), Berlin 2001.
- Krieger, Heike*, Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht, Berlin 2000.
- Krökel, Michael*, Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten, Berlin 1977.
- Krueger, Anne O.*, An Agenda for the WTO, in: Anne O. Krueger (Hrsg.), The WTO as an international organization, Chicago and London, 1998, S. 401-410.
- Krueger, Anne O. (Hrsg.)*, The WTO as an International Organization, Chicago and London, 1998.
- Kuhn, Helmut*, Der Staat: eine philosophische Darstellung, München 1967.

- Kühne, Winrich*, Die Vereinten Nationen an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, in: Kaiser, Karl / Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn 2000, S. 442-457.
- Kuijper, Pieter Jan*, Some Institutional Issues Presently Before the WTO, in: Kennedy, Daniel L.M. / Southwick, James D. (Hrsg.), The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec, Cambridge, Cambridge University Press 2002, S. 81-110.
- Küster, O.*, Das Gewaltenproblem im modernen Staat (1949), in: Heinz Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969, S. 1 ff.
- Kwa, Aileen*, Power Politics in the WTO, 2. Aufl., Bangkok 2003.
- Lacharrière, Guy de*, Consensus et Nations Unies, AFDI 14 (1968), 9-14.
- Lauterpacht, Elihu*, Are International Organizations doing their job? International Legislation, ASIL Proceedings 90 (1996), 593-596.
- Lavranos, Nikolaos*, Some Proposals for a Fundamental DSU Reform, Legal Issues of Economic Integration 29 (2002), 73-82.
- Lenz, Carsten / Ruchlak, Nicole*, Kleines Politik-Lexikon, Oldenburg, München, Wien 2001.
- Locke, John*, Two Treatises on Government – A critical edition with an introduction and apparatus criticus by Peter Laslett, Second Edition, Cambridge 1970.
- Lorinser, Barbara*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, Baden-Baden 1996.
- Löwe, Volker*, Die Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 39 (1991), 11-15.
- Lucke, Peter*, Internationaler Währungsfonds - Strukturen, Finanztransaktionen und Konditionalität aus völkerrechtlicher Sicht, LIT Verlag, Münster 1997.
- Lugard, Maurits*, Scope of Appellate Review, Objective Assessment of the Facts and Issues of Law, JIEL 1 (1998), 323 ff.
- Luhmann, Niklas*, Macht, 3. Aufl., Stuttgart 2003.
- MacDonald, Ronald St. John*, The International Sea-bed Authority, in: Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz, Napoli 2004, S. 2213-2230.
- Malanczuk, Peter*, Reconsidering the relationship between the ICJ and the Security Council, in: Heere, Wybo P. [Hrsg.], International law and The Hague's 750th anniversary, The Hague 1999, S. 87-99.
- Mangoldt, Hermann v. / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Kommentar zum Grundgesetz, fünfte, vollständig neubearbeitete Aufl., München 2005.
- Mann, Michael*, Geschichte der Macht – Erster Band: Von den Anfängen bis zur griechischen Antike, Frankfurt und New York 1994.

- Marceau, Gabrielle*, WTO Dispute Settlement and Human Rights, EJIL 13 (2002), 753- 814.
- Marín Bosch, Miguel*, How Nations vote in the General Assembly of the UN, International Organization 41 (1987), 705-724.
- Marín Bosch, Miguel*, Votes in the UN General Assembly, Kluwer Law International, The Hague u.a. 1998.
- Marschang, Bernd*, „UN-Gewaltenteilung“ und die Lockerbie-Affaire, Kritische Justiz 26 (1993), 63-74.
- Martenczuk, Bernd*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates - Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996.
- Martenczuk, Bernd*, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?, EJIL 10 (1999), 517-547.
- Matsushita, Mitsuo / Schoenbaum, Thomas J. / Mavroidis, Petros C.*, The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy, Oxford 2003.
- Matthews, Duncan*, WTO Decision on Implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health. A Solution to the Access to essential Medicines Problem?, Journal of International Economic Law 7 (2004), 73-107.
- Maurer, Hartmut*, Staatsrecht, München 1999.
- Mavroidis, Petros C.*, Surveillance Schemes: The GATT's New Trade Policy Review Mechanism, Michigan Journal of International Law 13 (1992), 374-414.
- McDermott, Anthony*, The new politics of financing the UN, New York 2000.
- McWhinney, Edward*, United Nations Law Making, Paris 1984.
- Mégret, Frédéric / Hoffmann, Florian*, The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities, Human Rights Quarterly 25 (2003) 2, 314-342.
- Mengozzi, Paolo (Hrsg.)*, International trade law on the 50th anniversary of the multilateral trade system, Milano 1999.
- Merten, Detlef (Hrsg.)*, Gewaltentrennung im Rechtsstaat - zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu, Berlin 1989.
- Mezzalana, Francesco*, The joint inspection unit of the United Nations system: origins - role – impact, International Geneva yearbook 16 (2002/2003), 28-31.
- Möllers, Christoph*, Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen 2005.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat de*, De l'esprit des lois, Paris 1987.



- Morgenthau, Hans J.*, Macht und Frieden, aus dem Englischen von Odette Jankowitsch und Dieter G. Wilke, Gütersloh 1963.
- Morin, Jacques-Yvan*, L'Etat de droit: Emergence d'un principe du droit international, in: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Recueil des cours 254 (1995), S. 9-462.
- Münch, Wolfgang*, Inspektionen, Evaluierungen und Untersuchungen: Zur Tätigkeit der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 45 (1997), 172-176.
- Münch, Wolfgang*, The Joint Inspection Unit of the United Nations and the Specialized Agencies, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2 (1998), 287-306.
- Nettesheim, Martin*, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung: Zur Entwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts, in: Classen, Claus Dieter u.a. (Hrsg.), "In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen": Liber amicorum Thomas Oppermann, Berlin 2001, S. 381-409.
- Nietzsche, Friedrich*, Werke, herausgegeben von Karl Schlechta, 8. Aufl., München 1977.
- Noelle-Neumann, Elisabeth / Köcher, Renate (Hrsg.)*, Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998-2002, München 2002.
- Nolte, Babara*, Uniting for Peace, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Dordrecht u.a. 1995, S. 1341-1347.
- Nunnenkamp, Peter*, IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht?, Kiel 2002.
- Nye, Joseph S., Jr.*, Soft Power: The Means to Success in World Politics, New York 2004.
- Oellers-Frahm, Karin*, Die Entscheidung des IGH im Fall LaGrand - Eine Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit und der Rolle des Individuums im Völkerrecht, EuGRZ 28 (2001), 265-272.
- Oellers-Frahm, Karin*, Zur Vollstreckung der Entscheidung internationaler Gerichte im Völkerrecht, ZaöRV 36 (1976), 654-679.
- Ohlhoff, Stefan*, Die Streitbeilegung in der WTO, in: H.-J. Prieß / G. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, Kapitel C.I.2.
- Oppermann, Thomas / Beise, Marc*, Die neue Welthandelsorganisation – ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel, Europaarchiv 49 (1994), 195-202.
- Ortino, Federico / Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.)*, The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, The Hague 2004.

- Padua, Marsilius von*, Der Verteidiger des Friedens (Defensor Pacis), Übersetzung von Walter Kunzmann, bearbeitet von Horst Kusch, Auswahl und Nachwort von Heinz Rausch, Stuttgart 1971.
- Pagani, Fabrizio*, Peer Review: A Tool for Co-Operation and Change – An Analysis of OECD Working Method, OECD-Dok. SG/LEG (2002) 1 vom 11.9.2002.
- Palmeter, David*, The WTO Appellate Body needs remand authority, JWT 32 (1998), 41-44.
- Partsch, Karl Josef*, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer. Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien, Vereinte Nationen 42 (1994), 11-18.
- Paschke, Karl Theodor*, Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung, Vereinte Nationen, 44 (1996), 41-45.
- Paschke, Karl Theodor*, Kein hoffnungsloser Fall. Fünf Jahre UN-Inspektorat: Versuch einer Bilanz, Vereinte Nationen, 47 (1999), 187-191.
- Pellet, Alain*, Brief Remarks on the Unilateral Use of Force, EJIL 11 (2000), 385-392.
- Pellet, Alain*, Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité?, Le Chapitre VII de la charte des nations unies, colloque de Rennes, Société française pour le droit international (Hrsg.), Paris 1995, S. 221-238.
- Pellet, Alain*, The Road to Hell is Paved with Good Intentions: The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: A French Perspective, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), The United Nations at Age Fifty, A Legal Perspective, The Hague u.a. 1995, S. 113-133.
- Petersmann, Ernst Ulrich*, How to reform the UN System - Constitutionalism, International Law, and International Organisations, Leiden Journal of International Law 10 (1997), 421-474.
- Petersmann, Ernst-Ulrich*, Additional Negotiation Proposals on Improvements and Clarifications of the DSU, in: F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, The Hague 2004, S. 91-98.
- Petersmann, Ernst-Ulrich*, Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law, Fribourg 1991.
- Petersmann, Ernst-Ulrich*, Foreword, in: F. Ortino / E.-U. Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003, The Hague 2004, S. xvii-xx (xvii).
- Petersmann, Ernst-Ulrich*, How to Promote the International Rule of Law?, in: Cameron, James / Campbell, Karen (Hrsg.), Dispute Resolution in the World Trade Organization, London 1998, S. 75-97.

- Petersmann, Ernst-Ulrich*, National Constitutions and International Economic Law, in: Hilf, Meinhard / Petersmann, Ernst- Ulrich (Hrsg.), National Constitutions and International Economic Law, Deventer, Boston 1993, S. 3-52.
- Petersmann, Ernst-Ulrich*, National Constitutions, Foreign Trade Policy and European Community Law, EJIL 3 (1992), 1-35.
- Petersmann, Ernst-Ulrich*, The WTO Constitution and the Millennium Round, in: Bronckers, Marco / Quick, Reinhard (Eds.), New directions in international economic law - essays in honour of John H. Jackson, The Hague 2000, S.111-134.
- Peterson, Mildred J.*, „Freunde des Präsidenten“ und andere Helfer. Informelle Verhandlungspraktiken in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 37 (1989), 121-125.
- Peterson, Mildred J.*, The General Assembly in World Politics, Boston u.a. 1986.
- Petzold, Herbert*, Die Gewaltenteilung in den europäischen Gemeinschaften, Göttingen 1966.
- Pichl, Elmar F.*, Kosovo: „Kriegsrecht“, Faustrecht und UN-Recht. Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, Südosteuropa 11 (1999), 654-673.
- Piel, Andreas H.*, Finanzierungsproblematik der Vereinten Nationen und pragmatische Lösungsperspektiven unter Berücksichtigung einer alternativen Finanzierungsstrategie für den ordentlichen Haushalt, Berlin 1996.
- Pillepich, Alain*, Article 94, in: Cot, Jean-Pierre / Pellet, Alain (Hrsg.), La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article, 2<sup>e</sup> édition, revue et augmentée, Paris 1991.
- Platon*, Die Gesetze, eingel. von Olof Gigon, übertr. von Rudolf Rufener, Zürich, München 1974.
- Platon*, Gorgias, übersetzt und erläutert von Otto Apelt, Leipzig 1944.
- Platon*, Politeia, Res publica, Der Staat, übers. von Rudolf Rufener, München 1991.
- Polin, Raymond*, Plato and Aristotle on constitutionalism: an exposition and reference source, Singapore 1998.
- Polybios*, Historien – Auswahl, Übersetzung, Anmerkungen und Nachwort von Karl Friedrich Eisen, Stuttgart 1990.
- Popitz, Heinrich*, Prozesse der Machtbildung, Tübingen 1968.
- Pradetto, August*, Die Vereinten Nationen nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001: Anhängsel der USA?, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 20 (2002), 9-18.
- Precht, Peter / Burkard, Franz-Peter* (Hrsg.), Metzler-Philosophie-Lexikon: Begriffe und Definitionen, 2. Aufl., Stuttgart, Weimar 1999.

- Quintana, Juan José*, The International Court of Justice and the Formulation of General International Law: The Law of Maritime Delimitation as an Example, in: Muller, Alexander S. / Raič, David / Thuránszky, Johanna M. (Hrsg.), The International Court of Justice: Its Future Role after Fifty Years, The Hague, Boston, London 1997, S. 367-381.
- Reinisch, August*, Entschädigung für die unbeteiligten "Opfer" des Hormon- und Bananenstreits nach Art. 288 II EG?, EuZW 11 (2000), 42-51.
- Reinisch, August*, Securing the Accountability of International Organizations, Global Governance 7 (2001), 131-141.
- Reisman, Michael William*, Myth System and Operational Code, Yale Studies in World Public Order 3 (1976-1977), 230-249.
- Riedel, Eibe*, Der gemeineuropäische Bestand an Verfassungsprinzipien in: Müller-Graff, Christian / Riedel, Eibe, Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, Baden-Baden 1998, S. 77-97.
- Rittberger, Volker / Mogler, Martin / Zangl, Bernhard*, Vereinte Nationen und Weltordnung: Zivilisierung der internationalen Politik?, Opladen 1997.
- Rittberger, Volker / Zangl, Bernhard*, Internationale Organisationen - Politik und Geschichte [Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse], 3., überarb. Aufl., Opladen 2003.
- Roberts, Adam / Kingsbury, Benedict (Hrsg.)*, United Nations, Divided World the UN's roles in international relations, Oxford 1995.
- Roessler, Frieder*, The institutional balance between the judicial and the political organs of the WTO, in: Bronckers, Marco / Quick, Reinhard (Hrsg.), New directions in international economic law - essays in honour of John H. Jackson, The Hague 2000, S. 325-345.
- Rom, Alexander von*, Der bei Ausbleiben staatlicher Ablehnung verbindliche Mehrheitsbeschluß der Weltgesundheitsorganisation - ein Verordnungsverfahren des genossenschaftlichen Völkerrechtes, Berlin 1968.
- Rosenne, Shabtai*, The Composition of the Court, in Gross, Leo (Hrsg.), The Future of the International Court of Justice, Dobbs Ferry, New York 1976, vol. I, S. 377-441.
- Rosenne, Shabtai*, The Law and Practice of the International Court, Leyden 1965.
- Rosenne, Shabtai*, The Law and Practice of the International Court, 1920-2005, fourth edition, volume 1: The Court and the United Nations, Leiden, Boston 2006.
- Rousseau, Jean-Jacques*, Sozialphilosophische und politische Schriften, erstübertr. von Eckhart Koch sowie bearb. u. erg. Übersetzung aus d. 18. u. 19. Jh., München 1981.

- Royer-Hameray, Bernard*, Les compétences implicites des organisations internationales, Paris 1962.
- Rubin, Seymour J.*, The Judicial Review Problems in the International Trade Organization, Harvard Law Review 63 (1949), 78-98.
- Rudisch, Susanne*, Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen, Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 2, Halle (Saale) 2002.
- Ruffert, Matthias*, Special Jurisdiction of the ICJ in the Case of Infringements of Fundamental Rules of the International Legal Order?, in: Tomuschat, Christian / Thouvenin, Jean-Marc (Hrsg.), The Fundamental Rules of the International Legal Order, Leiden, Boston, 2006, S. 295-310.
- Russell, Bertrand*, Macht - eine sozialkritische Studie, aus dem Englischen von Stephan Hermlin, Zürich 1947.
- Russell, Ruth B. / Muther, Jeannette E.*, A History of The United Nations Charter: the Role of the United States 1940-1945, Washington D.C. 1958.
- Sachße, Christoph*, Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt a. M. 1971.
- Salas, Mauricio / Jackson, John H.*, Procedural Overview of the WTO EC-Banana Dispute, JIEL 3 (2000), 145-166.
- Sandner, Paul / Sommer, Michael*, Entwicklungshilfe oder finanzpolitischer Knüppel für die "Dritte Welt"?, 5. Aufl., Stuttgart 1988.
- Sands, Philippe / Klein, Pierre*, Bowett's Law of International Institutions, 5. Aufl., London 2001.
- Schaefer, Michael*, Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen, Berlin u.a. 1981.
- Schaefer, Michael*, Notstandssondertagungen der Generalversammlung, Kritische Würdigung einer rezenten Entwicklung, Vereinte Nationen 31 (1983), 78-83.
- Schaller, Christian*, Notstandsresolutionen gegen Blockaden im Sicherheitsrat, SWP-Aktuell 37, September 2003, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 1-4, <[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=329](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=329)>, Stand 15.12.2005.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977.
- Schermers, Henry G. / Blokker, Niels M.*, International institutional law: unity within diversity, 3. rev. ed., Martinus Nijhoff Publ., The Hague u.a. 1995.
- Schindler, Dietrich*, Völkerrecht und Demokratie, in: Hafner, Gerhard / Loibl, Gerhard / Rest, Alfred / Sucharipa-Behrmann, Lilly / Zemanek, Karl, Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80<sup>th</sup> birthday, The Hague, London, Boston 1998, S. 611-630.

- Schmahl, Stefanie*, Die „Rule of Law“ in den Vereinten Nationen – Überlegungen anhand der Lockerbie-Affäre, *Recht und Politik* 37 (2001), 219-235.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, § 26: Der Rechtsstaat, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004, S. 541-612.
- Schmitz, Katja*, Durchgriffswirkung von Maßnahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen unter besonderer Berücksichtigung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates - Die Entwicklung supranationaler Strukturen, Frankfurt am Main u.a. 2003.
- Schorlemmer, Sabine von*, Blocs and Groups of States, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Dordrecht u.a. 1995, S. 69-77.
- Schreuer, Christoph*, Die Internationalen Organisationen, in: Neuhold, Hanspeter / Hummer, Waldemar / Schreuer, Christoph (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 4., völlig überarbeitete Aufl., Wien 2004, Band 1: Textteil, S. 173-208.
- Schreuer, Christoph*, The Changing Structure of International Organizations, *The Transnational Lawyer* 11 (1998) 2, 419-428.
- Schroeder, Marcus*, Die Koordinierung der internationalen Bemühungen zum Schutz der Umwelt, Berlin 2005.
- Schwebel, Stephen M.*, *The Secretary-general of the United Nations: his political powers and practice*, Cambridge 1952.
- Schwebel, Stephen M.*, United Nations Secretary-General, R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, Amsterdam, London, New York u.a. 2000, 1164-1168.
- Seidel, Gerd*, Ist die UN-Charta noch zeitgemäß?, *Archiv des Völkerrechts* 33 (1995), 21-66.
- Seidel, Gerd*, Quo vadis Völkerrecht?, *Archiv des Völkerrechts* 41 (2003), 449-483.
- Seidel, Gerd*, Reform der UNO, *Recht und Politik* 41 (2005), 85-98.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz / Loibl, Gerhard*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, 7., überarbeitete Aufl., Köln u.a. 2000.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz / Stein, Torsten*, *Völkerrecht*, 10. Aufl., Köln 2000.
- Senti, Richard*, *WTO - System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich 2000.
- Shanker, Daya*, The Vienna Convention on the Law of Treaties, the Dispute Settlement System of the WTO and the Doha Declaration on the TRIPS Agreement, *Journal of World Trade* 36 (2002), 721-772.

- Simma, Bruno* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford 2002.
- Skubiszewski, Krzysztof*, Implied Powers of International Organizations, in: Y. Dinstein (Hrsg.), *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, 1989, S. 855-868.
- Sloane, Blaine*, *United Nations General Assembly resolutions in our changing world*, Ardsley-on-Hudson 1991.
- Sohn, Louis Bruno*, Enhancing the role of the General Assembly of the United Nations in Crystallizing International Law, in: Makarczyk, Jerzy (Hrsg.), *Theory of International Law at the Treshold of the 21<sup>st</sup> century - Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague, London, Boston 1996, S. 549-561.
- Spinoza, Baruch (Benedictus) de*, *Abhandlung über die Verbesserung des Verstandes: Abhandlung vom Staate, übertr. und eingel. nebst Anm. und Register von Carl Gebhardt*, 3. Aufl., Leipzig 1907.
- Spinoza, Baruch (Benedictus) de*, *Die Ethik nach geometrischer Methode dargestellt*, übers. von Otto Balusch, Hamburg 1989.
- Spröte, Wolfgang*, ECOSOC – Economic and Social Council, in: Volger, Helmut (Hrsg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, The Hague, London, New York 2000, S. 110-112.
- Stahn, Carsten*, The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 5 (2001), 105-183.
- Steger, Debra P.*, Improvements and Reforms of the WTO Appellate Body, in: Ortino, Federico / Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.), *The WTO Dispute Settlement System 1995 – 2003*, The Hague 2004, S. 41-49.
- Stein, Eric*, International Integration and Democracy: No love at first sight, *AJIL* 95 (2001) 489-534.
- Stein, Eric / Morrissey, Richard C.*, Uniting for Peace Resolution, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, vol. V, Amsterdam 1983, 379-382.
- Stein, Torsten*, Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof, *AVR* 31 (1993), 206-229.
- Steinberg, Richard H.*, Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional, and Political Constraints, *AJIL* 98 (2004), 247-275.
- Stern, Klaus*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, München 1980.

- Stewart, Terence P.* (Hrsg.), *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History* (1986-1992), 3 volumes, Deventer and Boston 1993.
- Stewart, Terence P. / Callahan, Christopher J.*, *Dispute Settlement Mechanisms*, Deventer and Boston 1993.
- Stoll, Peter-Tobias*, *Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung - Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT*, *ZaöRV* 54 (1994), 241-339.
- Stoll, Peter-Tobias / Schorkopf, Frank*, *WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, Köln, Berlin, Bonn u.a. 2002.
- Streinz, Rudolf*, *Europarecht*, 5., völlig Neubearb. Aufl., Heidelberg 2001.
- Suy, Eric*, *Democracy in international relations: The necessity of Checks and Balances*, *Israel Yearbook on Human Rights* 26 (1996), 125-136.
- Suy, Erik*, *Consensus*, in: *Bernhardt, Rudolf* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. I, Amsterdam u.a. 1992, S. 759-761.
- Sykes, Alan O'Neil*, *TRIPs, Pharmaceuticals, Developing Countries, and the Doha "Solution"*, *Chicago Journal of International Law* 3 (2002), 47-68.
- Szasz, Paul C.*, *The Security Council starts legislating*, *AJIL* 96 (2002), 901-905.
- Talmon, Stefan*, *The Security Council as World Legislature*, *AJIL* 99 (2005), 175-193.
- Tanzi, Attila*, *Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations*, *EJIL* 6 (1995), 539-572.
- Taylor, Paul*, *Managing the Economic and Social Activities of the United Nations System: Developing the Role of ECOSOC*, in: *Taylor, Paul / Groom, A.J.R.* (Hrsg.), *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*, London, New York, 2000, S. 100-141.
- Thirlway, H.W.A.*, *Advisory Opinions of International Courts*, in: *Bernhardt, Rudolf* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. I, Amsterdam u.a. 1992, S. 38-43.
- Thukydides*, *Der Peloponnesische Krieg*, vollst. Ausg. übertr. v. August Horneffer, durchges. v. Gisela Strasburger, eingel. v. Hermann Strasburger, Bremen 1957.
- Tietje, Christian*, *Die institutionelle Ordnung der WTO*, in: *H.-J. Prieß / G. Berrisch* (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, München 2003, Kapitel A.III., S. 39-69.
- Tietje, Christian*, *Grundlagen und Perspektiven der WTO-Rechtsordnung*, in: *H.-J. Prieß / G. Berrisch* (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, München 2003, Kapitel A.II., S. 17-37.
- Tomuschat, Christian*, *„Uniting for Peace“ - Ein Rückblick nach 50 Jahren*, *Friedens-Warte* 76 (2001), 289-303.



- Tomuschat, Christian*, Die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Vereinten Nationen, *Wirtschaftsdienst* 55 (1975), 510-514.
- Tomuschat, Christian*, General Assembly, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Dordrecht u.a. 1995, S. 548-557.
- Tomuschat, Christian*, International Law as the Constitution of Mankind, *United Nations* (Hrsg.), *International Law on the Eve of the Twenty-First Century*, New York 1997, 37-50.
- Tomuschat, Christian*, International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a new Century, General Course on Public International Law, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Recueil des Cours* 281 (1999), S. 9-438.
- Tomuschat, Christian*, L'intervention structurelle des Nations Unies, in: Mehdi, Rostane (Hrsg.), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*, Paris, 2002, 101-118.
- Tomuschat, Christian*, Obligations arising for states without or against their will, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Recueil des Cours* 241 (1993 IV), S. 195-374.
- Tomuschat, Christian*, Sanktionen durch internationale Strafgerichtshöfe, Referat auf dem 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Band II/1, Q 53- Q 68.
- Tomuschat, Christian*, The Lockerbie Case Before the International Court of Justice, *The Review – International Commission of Jurists* 48 (1992), 38-48.
- Tomuschat, Christian*, The United Nations at Age fifty, *The Hague* u.a. 1995.
- Tomuschat, Christian*, Tyrannei der Minderheit? Betrachtungen zur Verfassungsstruktur der Vereinten Nationen, *German Yearbook of International Law* 19 (1976), 278-316.
- Tomuschat, Christian*, Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo, in: Kreijen, Gerard (Hrsg.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002, 323-347.
- Tomuschat, Christian / Thouvenin, Jean-Marc* (Hrsg.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, Leiden, Boston, 2006.
- Trauttmansdorff, Ferdinand*, The Organs of the United Nations, in: Cede, Franz / Sucharipa-Behrmann, Lilly (Hrsg.), *The United Nations: law and practice*, The Hague et al. 2001, S. 25-56.
- Tribe, Laurence H.*, *American constitutional law*, Second edition, New York, 1988.
- Tsatsos, Themistokles*, *Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung*, Heidelberg 1969.
- Uerpmann, Robert*, Internationales Verfassungsrecht, *Juristenzeitung*, 56 (2001), 565-573.

- Umbricht, Georg C.*, An 'Amicus Curiae Brief' on Amicus Curiae Briefs at the WTO, *JIEL* 4 (2001), 773-794.
- Unser, Günther*, Die UNO: Aufgaben, Strukturen, Politik, 7. Aufl., München 2004.
- Vallat, Sir Francis Aime*, United Nations General Assembly, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Amsterdam, London, New York u.a. 2000, 1119-1125.
- Vallat, Sir Francis Aime.*, The General Assembly and the Security Council of the United Nations, *BYIL* 29 (1952), 63-104.
- Van Diepen, Remco*, Voor Volkenbond en vrede: Nederland en het streven naar een nieuwe wereldorde 1919-1946, Amsterdam 1999.
- Verdross, Alfred / Simma, Bruno*, *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis*, 3. Aufl., Berlin 1984.
- Vile, Maurice John Crawley*, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford 1967.
- Virally, Michel*, Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, *Recueil des cours* 183 (1983 V), S. 9-382.
- Wagner, Markus*, Das erste Jahr der UNMIK - Die Organisation der Zivilverwaltung im Kosovo, *Vereinte Nationen* 48 (2000), 132-138.
- Wahl, Rainer*, Der einzelne in der Welt jenseits des Staates, *Der Staat* 40 (2001), 45-72.
- Wahrig-Burfeind, Renate (Hrsg.)*, *Wahrig: Deutsches Wörterbuch, begründet von Gerhard Wahrig*, 7. Aufl., Gütersloh, München 2000.
- Weber, Max*, *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., revidierte Aufl., besorgt von Johannes Winckelmann, Tübingen 1985.
- Weber, Werner*, Schlusswort des Vorsitzenden, in: *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 23 (1964), 146-146.
- Weigeldt, Klaus*, Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatsouveränität und zu den Menschenrechten: zugleich ein Beitrag zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht, Aachen 1999.
- Weiler, Joseph H. H.*, The Rule of Lawyers and Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement, *JWT* 35 (2001), 191-207.
- Weiss, Thomas / Forsythe, David P. / Coate, Roger A.*, *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder, Colo. u.a. 1994.

- Weiß, Ulrich*, Eintrag „Macht“, in: Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe, Band 1, A-M, München 2002, S. 486-487.
- Weiß, Wolfgang / Herrmann, Christoph*, Welthandelsrecht, München 2003.
- Wengler, Wilhelm*, Diskussionsbeitrag, in: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 23 (1964), 109-115.
- White, Nigel D.*, The United Nations System – Toward International Justice, Boulder, London 2002.
- Winkelmann, Ingo*, Gruppenbildung in den UN, in: Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, Oldenbourg, München, Wien 2000, 213-217.
- Wolf, Peter*, International Organization and Attitude Change: A Re-Examination of the Functionalist Approach, International Organization 27 (1973), 347-371.
- Wolfe, Robert*, Global trade as a Single Undertaking: the role of ministers in the WTO, International Journal 51 (1996) 4, 690-709.
- Wolfrum, Rüdiger*, United Nations: Law, Policies and Practice, Dordrecht u.a. 1995.
- Wolfrum, Rüdiger*, Ursprüngliche Aufgabenzuweisung und jetzige Aktivitäten der Vereinten Nationen: Faktischer Wandel und normative Bewertung, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen: Möglichkeiten und Grenzen. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Instituts für Internationales Recht vom 18. bis 21. November 1987 in Kiel, Berlin 1989, S. 129-156.
- Würzen, Dieter von*, Some Thoughts on the Final Outcome of the Uruguay Round and on its Impact on World Trade, in: Thomas Oppermann (Hrsg.), A New GATT for the Nineties and Europe '92, Baden-Baden 1992, S. 55-66.
- Zimmermann, Andreas / Tomuschat, Christian / Oellers-Frahm, Karin* (Hrsg.), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary, Oxford, New York 2006.
- Zippelius, Reinhold*, Allgemeine Staatslehre – Politikwissenschaft. Ein Studienbuch., 14. Aufl., München 2003.
- Zippelius, Reinhold*, Problemfelder der Machtkontrolle, in: Merten, Detlef (Hrsg.), Gewaltentrennung im Rechtsstaat - Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu, Berlin 1989, S. 27-35.
- Zonnekeyn, Geert A.*, The Appellate Body's Communication on *Amicus Curiae* Briefs in the *Asbestos* Case: An Echternach Procession?, JWT 35 (2001) Heft 3, 553-563.